

Министерство образования Республики Беларусь
Учреждение образования
«Полоцкий государственный университет»

Т.И. Пугачёва

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС

для студентов специальности 1-24 01 02 «Правоведение»

В четырех частях

Часть 1

Новополоцк 2006

УДК 342.9 (476) (075.8)
ББК 67 (4 Бей) 621 я 73
П 88

РЕЦЕНЗЕНТЫ:

Б.В. Асаёнок, канд. юрид. наук, ст. преподаватель
кафедры конституционного и международного права Академии МВД РБ;
Я.А. Пожого, канд. юрид. наук, ст. преподаватель
кафедры гражданского права УО «ПГУ»

Рекомендован к изданию советом юридического факультета

П 88 Пугачёва, Т.И.

Административное право: Учеб.-метод. комплекс для студ. спец. 1-24 01 02
«Правоведение». В 4 ч. Ч. 1 / Т.И. Пугачёва. – Новополоцк: ПГУ, 2006. – с. 460
ISBN 985-418-447-1 (Ч. 1)
ISBN 985-418-448-X

Рассматриваются наиболее актуальные вопросы первой части административного права: сущность административного права; субъекты административного права; контроль за субъектами административного права.

При подготовке были учтены последние изменения в административном законодательстве, новейшие взгляды и идеи, касающиеся развития этой важнейшей отрасли юридической науки, использованы нормативные правовые акты по состоянию на 1 февраля 2006 г.

Соответствует учебной программе по «Административному праву».

Предназначен для студентов, аспирантов и преподавателей высших юридических учебных заведений

УДК 342.9 (476) (075.8)
ББК 67 (4 Бей) 621 я 73

ISBN 985-418-447-1 (Ч. 1)
ISBN 985-418-448-X

© Пугачёва Т.И., 2006
©УО «ПГУ», 2006

ВВЕДЕНИЕ

Административное право является одной из ведущих отраслей белорусского права.

Происходящие в Республике Беларусь глубокие политические и экономические преобразования, формирование рыночных отношений привели к объективной необходимости концептуально нового взгляда на понятие и, соответственно, предмет административного права Республики Беларусь.

Хотя это право во многом регулирует отношения и институты в сфере собственно исполнительной власти, однако предмет этой отрасли белорусского права не сводится только к регулированию в названной сфере. Административно-правовое регулирование многогранно и достаточно объёмно, оно не ограничивается только сферой государственного управления или исполнительной власти.

Нет таких сфер нашей жизни, которые в той или иной степени не подвергались воздействию государственного управления, не соприкасались с исполнительной властью, а значит и с административным правом. От надлежащей организации государственного управления в немалой степени зависит исполнение конституционных прав и свобод граждан, реализация экономических и социальных программ. Этим во многом определяется необходимость и значимость административного права.

Активизация учебного процесса ставит новые задачи по его методическому обеспечению.

Учитывая непростой характер системы учебной дисциплины, отсутствие единого взгляда на дифференциацию её частей, широчайший объём и многообразие общественных отношений, составляющих сферу действия административного законодательства, составитель УМК видит необходимость издания его в 4-х частях.

В первую часть включены институты:

- 1) определяющие правовой статус граждан в сфере государственного управления;
- 2) определяющие правовой статус государственных органов в сфере государственного управления;
- 3) определяющие правовой статус негосударственных организаций в сфере государственного управления;
- 4) определяющие правовой статус государственных служащих;
- 5) обеспечивающие контроль за субъектами административного права.

Во вторую часть войдут правовые институты, регулирующие ответственность по административному праву.

В третью часть будут включены соответствующие правовые институты административного процесса.

Четвёртая часть будет содержать правовые институты, определяющие административно-правовые основы управления в различных сферах.

Основную часть УМК составляют лекции.

Для углубления, закрепления и расширения знаний студентов, полученных на лекциях и в процессе самостоятельной работы над учебным материалом; проверки качества знаний; оказания помощи в усвоении наиболее сложных вопросов учебного процесса предлагается практикум. Он включает вопросы для самопроверки, задания, задачи, тесты, которые по мнению составителя будут способствовать формированию способности юридического анализа сложных явлений общественной жизни; нахождению правильного сочетания теоретического и практического материала, логического подхода к раскрытию основных положений административного права.

В результате успешного усвоения курса «Административное право» студенты овладеют сложным административно-правовым понятийным аппаратом, им будут привиты навыки самостоятельного юридического мышления, устного выступления, ведения полемики по проблемным вопросам.

С учётом объективно неизбежного динамизма административного права, его исключительной подвижности, способности реагировать и реализовывать назревшие потребности государственного и общественного развития с насущными задачами реформирования политической и социально-экономической жизни Республики Беларусь в нормативные правовые акты Республики Беларусь могут вноситься изменения и дополнения, которые должны быть учтены при использовании УМК.

УМК составлен в соответствии с учебной программой для высших учебных заведений по специальности 1-24 01 02, утверждённой учебно-методическим объединением вузов РБ по гуманитарному образованию.

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПЛАН

Тема 1. Административное право как отрасль права

Понятие и предмет административного права. Особенности административно-правового регулирования. Источники административного права. Система административного права. Место административного права в системе права Республики Беларусь.

Тема 2. Наука административного права (для самостоятельного изучения)

Понятие и предмет науки административного права. Система науки административного права. Административное право как учебная дисциплина.

Тема 3. Административно-правовые нормы и административно-правовые отношения

Понятие и особенности административно-правовой нормы. Структура административно-правовой нормы. Виды административно-правовых норм. Реализация административно-правовых норм. Понятие и особенности административно-правовых отношений. Структура административно-правовых отношений. Виды административно-правовых отношений.

Тема 4. Государственное управление как объект административного права

Понятие государственного управления и его признаки. Виды государственного управления. Принципы государственного управления. Функции государственного управления. Государственное управление и исполнительная власть. Государственное управление и политическая деятельность. Отличие государственного управления от иных видов государственной деятельности. Усмотрение в сфере государственного управления.

Тема 5. Органы государственного управления (исполнительной власти)

Понятие органа государственного управления (исполнительной власти). Организационно-правовые основы системы органов государственного управления. Принципы построения и деятельности органов государственного управления. Порядок формирования органов государственного управления. Организационная структура и штаты органов государственного управления. Виды органов государственного управления.

Тема 6. Президент Республики Беларусь и исполнительная власть (для самостоятельного изучения)

Полномочия Президента Республики Беларусь по реализации задач и функций в сфере государственного управления. Аппарат Президента Республики Беларусь: понятие, структура. Правовой статус Администрации Президента Республики Беларусь. Правовой статус Управления делами Президента Республики Беларусь. Правовой статус Комитета государственного контроля Республики Беларусь.

Тема 7. Совет Министров Республики Беларусь (для самостоятельного изучения)

Место Совета Министров Республики Беларусь в системе иных государственных органов. Компетенция Совета Министров Республики Беларусь. Формы работы Совета Министров Республики Беларусь.

Тема 8. Республиканские органы государственного управления

Понятие, назначение и виды республиканских органов государственного управления. Структура (звенья) в отраслевых системах республиканского государственного управления. Полномочия республиканских органов государственного управления. Формы работы республиканских органов государственного управления.

Тема 9. Правовой статус органов местного управления и самоуправления

Понятие, отличительные признаки и виды органов местного управления. Основные функции органов местного управления. Порядок образования и состав исполнительных комитетов (местных администраций). Подотчетность и подчиненность органов местного управления. Компетенция местных исполнительных комитетов (местных администраций). Формы работы исполнительных комитетов (местных администраций). Органы местного самоуправления: понятие и особенности.

Тема 10. Граждане как субъекты административного права

Основы административно-правового статуса граждан. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан. Обращения граждан и правовые основы их рассмотрения. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства.

Тема 11. Общественные объединения как субъекты административного права

Понятие и виды общественных объединений. Административно-правовой статус общественных объединений. Ответственность общественных объединений. Порядок организации и деятельности политических партий. Нормативно-правовые основы организации и деятельности профсоюзов. Правовое положение религиозных объединений.

Тема 12. Правовой статус государственных служащих

Понятие и признаки государственного служащего. Виды государственных служащих. Обязанности, права и ответственность государственных служащих. Классы, классные чины, звания, ранги государственных служащих. Государственная служба – вид трудовой деятельности служащих. Поступление на государственную службу. Прохождение государственной службы.

Тема 13. Административно-правовые формы деятельности органов исполнительной власти

Понятие, значение и виды административно-правовых форм деятельности. Научные основы, понятие и признаки правового акта управления. Юридическое значение правового акта управления. Функции, формы и виды правовых актов управления. Отличие правового акта управления от других действий администрации, иных актов и юридических документов. Юридическая сила правовых актов управления. Основные требования, предъявляемые к правовому акту управления. Порядок принятия и действие правовых актов управления.

Тема 14: Методы деятельности органов публичной администрации

Понятие и особенности методов осуществления управленческих действий. Виды методов осуществления управленческих действий. Убеждение и стимулирование в административном праве. Административное принуждение.

Тема 15: Контроль за субъектами административного права

Понятие и виды контроля. Государственный контроль. Надзор за субъектами административного права. Общественный контроль.

КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ

ТЕМА 1. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА

1.1. Понятие и предмет административного права. Особенности административно-правового регулирования.

1.2. Источники административного права.

1.3. Система административного права.

1.4. Место административного права в системе права Республики Беларусь.

1.1. Понятие и предмет административного права. Особенности административно-правового регулирования

Административное право является самостоятельной фундаментальной отраслью права Республики Беларусь. Своё название данная отрасль права получила от латинского слова «administratio», что означает «управление».

Административное право как отрасль современного права появилась тогда, когда в правовой системе достаточное место заняли нормы, закрепляющие права личности, гарантии от административного произвола. Как отмечает Д.Н. Бахрах, «реализация в законодательстве идей естественных и неотъемлемых прав гражданина, разделения властей, контроля за государственной администрацией – необходимое условие превращения полицейского права в административное». [8, с. 3]

В юридической науке общепризнанным является мнение, что отрасли права отличаются друг от друга, прежде всего предметом и методом правового регулирования. В литературе по поводу предмета административного права, его содержания и структуры имеются различные мнения.

А.Н. Крамник определяет предмет административного права как отношения, которые возникают при осуществлении государственного управления, т. е. государственно-управленческие отношения. [74, с. 13]

Д.Н. Бахрах пишет, что «предметом административного права Российской Федерации являются властеотношения, которые возникают в процессе формирования и функционирования государственной администрации (за исключением тех, которые регулируются нормами иных отраслей права), а также отношения, возникающие при применении любыми уполномоченными правом субъектами мер административно-правового принуждения, иных мер административного воздействия, рассмотрения во внесудебном порядке жалоб граждан». [12, с. 20]

По мнению Ц.А. Ямпольской, предмет административного права составляют те отношения, которые возникают в связи с образованием, структурированием и организацией правильной деятельности органов государственного управления. [175, с. 96]

Ю.М. Козлов полагает, что «предмет административного права включает по существу две группы общественных отношений управленческого характера: отношения, непосредственно связанные с осуществлением государственного управления, т. е. реализацией исполнительной власти (главная, или основная группа), и иные отношения, возникающие в процессе деятельности других государственных органов (вспомогательная группа)». [66, с. 23]

Несколько иначе видит предмет административного права В.Я. Юсупов. По его мнению, административно-правовые отношения, составляющие его, это:

- преимущественно государственно-аппаратные отношения;
- отношения, связанные с управлением экономикой, финансами, народным образованием, здравоохранением, культурой и т. д. [170, с. 7]

Имеются и другие варианты определения предмета административного права, который хотя и достаточно разнообразен по содержанию, но в принципе охватывает однотипные общественные отношения, управленческие по своей природе, а именно: управленческие отношения, в рамках которых непосредственно реализуются задачи, функции и полномочия исполнительной власти; отношения внутриорганизационного характера, возникающие в процессе деятельности субъектов законодательной (представительной) и судебной власти, а также органов прокуратуры; а также отношения, возникающие с участием субъектов местного самоуправления; некоторые управленческие отношения организационного характера, возникающие в сфере «внутренней» жизни общественных объединений и других негосударственных формирований, а также в связи с осуществлением общественными объединениями внешневластных функций и полномочий.

Таким образом, в качестве **предмета административного права** может рассматриваться круг общественных отношений, складывающихся в сфере исполнительной власти (государственного управления).

Для разграничения отраслей права наряду с предметом большое значение имеет метод правового регулирования. В самом общем виде методы правового регулирования общественных отношений, в том числе и отношений в сфере исполнительной власти, это совокупность правовых средств или способов для правового регулирования названных отношений. Вместе с предметом они дают наиболее полную и четкую характеристику административного права как отрасли права. Проблема методов в науке права достаточно дискуссионная, единого взгляда на этот элемент права, в том числе и административного, нет.

Обнаруживаются два принципиально различных подхода к познанию их содержания: либо каждая правовая отрасль помимо предмета имеет свой собственный метод (мнение, преобладающее в правовой науке), либо все отрасли права используют в регулятивных целях единые правовые средства, заложенные в самой природе права. Встречается разное понимание самого содержания метода административно- правового регулирования.

Манохин В.М. высказал такое мнение: «Метод административно-правового регулирования отражает и выражает, в какого рода волевых связях, предусмотренных законодательством, могут и должны состоять субъекты административного права, каким образом в волевом плане один участник реальных или потенциальных управленческих отношений воздействует на другого. Это могут быть отношения подчинения, равенства и т. д.». [114, с. 35]

Гавриленко Д.А., Мах И.И. определяют метод административного права как «императивно-правовое регулирование, посредством которого осуществляется социально необходимое воздействие на поведение участников общественных отношений». [40, с. 12]

По мнению А.Н. Крамника, «административное право использует в качестве способов правового регулирования предписания, запреты, дозволения, рекомендации.

Предписания представляют собой возложение безусловной юридической обязанности совершать определённые действия, при наличии обстоятельств, предусмотренных правовой нормой. Так, в ст. 2 Положения о паспорте гражданина Республики Беларусь закреплено, что паспорт обязан иметь каждый гражданин Республики Беларусь, достигший 16-летнего возраста.

Запреты – это возложение обязанности не совершать соответствующих действий при обстоятельствах, предусмотренных правовой нормой. Например, Положением о паспорте гражданина Республики Беларусь (ст. 23) запрещается изъятие у гражданина паспорта, кроме случаев, предусмотренных законодательством Республики Беларусь, а также прием и передача паспорта в залог.

Дозволением называется правовое разрешение совершать при наличии обстоятельств, предусмотренных правовой нормой, определённые действия или отказать от их совершения по своей воле. Так, п. 8.5 Типового положения об инспекции Министерства по налогам и сборам дозволяется инспекции названного министерства производить с соблюдением законодательства личный досмотр нарушителей законодательства о налогах и предпринимательстве, а также досмотр находящихся при них вещей, документов, ценностей и транспортных средств.

Рекомендации – это советы, пожелания юридического характера, как наилучшим образом поступить в условиях, предусмотренных правовой нормой. Например, в п. 1 Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 21 сентября 2001 г. № 1396 «Об утверждении Примерного положения об административной комиссии» рекомендуется местным исполнительным и распорядительным органам в трёхмесячный срок на основе Примерного положения разработать и утвердить положение об административной комиссии при местном исполнительном распорядительном органе». [74, с. 15 – 16]

Основное содержание методов административного права (административно-правового регулирования общественных отношений в сфере исполнительной власти):

1. Административно-правовой метод предполагает неравенство сторон – участников административно-правовых отношений, т. е. отношения власти – подчинения, субординационные по характеру. Сравнение административно-правового и гражданско-правового методов позволяет выявить особенности каждого из них. Гражданско-правовой метод предполагает равенство сторон, участников, субъектов отношений, в то время как административно-правовой метод исходит из неравенства субъектов управленческих отношений, что связано с подчинением одной стороны другой.

2. Механизму административно-правового регулирования присущи правовые средства, т. е. предписания.

3. Административно-правовое регулирование предполагает односторонность волеизъявлений одного из участников отношения.

4. Дополнительные моменты: установление определенного порядка действий – предписание к действию в соответствующих условиях и надлежащим образом, предусмотренным административно-правовой нормой; несоблюдение такого порядка не влечёт за собой юридических последствий, на достижение которых ориентирует норма; запрещение определённых действий под страхом применения соответствующих юридических средств воздействия, например дисциплинарной или административной ответственности; предоставление возможности выбора одного из вариантов должного поведения, предусмотренного административно-правовой нормой.

Такова в целом общая характеристика метода административного права, позволяющая кратко рассмотреть некоторые его особенности и специфические черты.

После рассмотрения вопросов предмета и метода административного права необходимо сформулировать определение указанной отрасли права. В литературе имеются различные определения административного права.

По мнению А.Н. Крамника, «административное право представляет собой систему общеобязательных правил поведения, устанавливаемых (санкционируемых) государством, преимущественно органами государственного управления или судьями (судом) в целях регулирования не всяких общественных отношений, а только управленческих общественных отношений (отношений, складывающихся в процессе осуществления государственного управления)». [74, с. 6]

Д.Н. Бахрах пишет: «В самой общей форме можно сказать, что административное право – управленческое право. Эта отрасль регулирует отношения, возникающие в ходе формирования и функционирования государственной администрации, она «обслуживает» сферу государственного и муниципального управления». [8, с. 1]

Ю.М. Козлов полагает, что «административное право – отрасль российской правовой системы, представляющая собой совокупность правовых норм, предназначенных для регулирования общественных отношений, возникающих в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти (в более широком понимании – в процессе осуществления государственно-управленческой деятельности)». [6, с. 25]

Приведённые выше определения административного права обладают общими характерными чертами:

- во всех определениях присутствует термин «государственное управление», хотя каждый из авторов по-своему понимает содержание данного термина;
- отмечена регулятивная роль административного права;
- все они подчёркивают, что нормы этой отрасли права регулируют определённые общественные отношения, т. е. те, которые относятся к сфере государственного управления.

Отличительными чертами административного права являются:

- 1) наличие собственного предмета регулирования – общественных отношений, связанных с организацией и функционированием исполнительной власти;
- 2) наличие собственного административного метода регулирования;
- 3) наличие особой отраслевой системы норм;
- 4) существование особого административно-правового режима;
- 5) множественность источников административно-правовых норм, среди которых велика роль актов законодательства;
- 6) большое разнообразие субъектов административного права;
- 7) органичное сочетание материальных и процессуальных норм;
- 8) специфические цели и принципы.

Основными целями административного права являются:

- 1) создание условий для эффективной деятельности административной (исполнительной) власти как важного инструмента обеспечения потребностей граждан, общества, государственного аппарата;
- 2) обеспечение демократической организации исполнительной власти;
- 3) создание в сфере управления условий для реализации гражданами, их объединениями прав и свобод;
- 4) обеспечение защиты граждан и общества от административного произвола, от злоупотреблений, некомпетентности, своеволия аппарата государственного управления.

Принципы административного права:

1) принцип приоритета интересов человека перед интересами общества и государства. Данный принцип основан, прежде всего, на содержании Конституции Республики Беларусь, в частности ст. 2, где указано, что «человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства». Принцип, заложенный в данной статье, находит своё отражение в иных актах системы административного права, законах, декретах, постановлениях и т. д.;

2) принцип компетентности органа, принимающего административный акт, определяет полномочия органа в принятии им управленческих решений;

3) принцип законности в административном праве вытекает из самой природы административного права как правовой отрасли. Он также имеет конституционную основу и касается всех участников административно-правовых отношений. В частности, на это указывает ст. 7 Конституции, где записано, что «государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства». В ст. 52 сказано, что «каждый, кто находится на территории Республики Беларусь, обязан соблюдать её Конституцию, законы и уважать национальные традиции»;

4) принцип эффективности административного права построен на утверждении, что правовые нормы и акты правоприменительной деятельности в сфере административного права являются действенным средством организационного влияния на социальные процессы. Их природа и содержание обеспечивают быстрое и полное достижение целей, стоящих перед исполнительно-распорядительными органами. Эффективность административного права обеспечивается, например, оперативной работой по выработке (принятию) и доведению до адресата решений в сфере правоприменительной деятельности органов государственного управления.

Перечисленные принципы административного права органически связаны между собой и дополняют друг друга. Они определяют юридическую природу отрасли, её место в правовой системе и социальную значимость.

К принципам административного права с полной уверенностью можно также отнести и иные общеправовые принципы: социальной справедливости, демократизма, гуманности, равноправия, единства юридических прав и обязанностей, ответственности за вину и др. [40, с. 18 – 19]

Функции административного права:

1) правоисполнительная функция, предопределяемая тем, что административное право – юридическая форма реализации исполнительной власти, наделения её субъектов полномочиями по административному нормотворчеству;

2) организационная функция, проистекающая из организационного характера государственно-управленческой деятельности, который постоянно «поддерживается» нормами административного права;

3) координационная функция, имеющая своей целью обеспечение разумного и эффективного взаимодействия всех элементов регулируемой административным правом сферы государственного управления;

4) правоохранительная функция, обеспечивающая как соблюдение установленного в сфере государственного управления правового режима, так и защиту законных интересов и прав всех участников регулируемых управленческих отношений. [66, с. 39]

5) регулятивно-статистическая функция проявляется в закреплении в административно-правовом законодательстве тех реально существующих положений, которые сложились в настоящее время в экономической, политической и социально культурной жизни общества и государства. Содержание этой функции проявляется в принятых в Республике Беларусь правовых документах, составляющих основу отрасли;

6) регулятивно-динамическая функция направлена на обеспечение процесса достижения намеченных задач. Её суть заключается в правовом воздействии на отношения между людьми, находящимися в движении, динамике. Это воздействие нацелено на изменение и совершенствование существующих, а также на возникновение новых общественных отношений.

Регулятивная значимость норм административного права обусловлена тем, что в его предмете наибольший удельный вес составляют властные, распорядительные отношения, в рамках которых их участники удовлетворяют общественную необходимость и интерес. Регулятивное воздействие на эти отношения означает, во-первых, координацию действий сторон административно-правовых отношений (например, руководителя и подчинённого), во-вторых, корреляцию поведения (действия или бездействия), например в случае возникновения правоотношений между лицом в процессе совершения им правонарушения и сотрудником милиции. На этом этапе регулятивно-динамическая функция, по сути, трансформируется в регулятивно-охранительную;

7) регулятивно-охранительная функция носит защитно-обеспечительный характер. В процессе её реализации, заключающейся в обеспечении и охране правовых установлений регулятивно-статистической и регулятивно-динамической функций, используются меры административно-правового предупреждения и пресечения, направленные на защиту и восстановление нарушенных административно-правовых требований.

8) воспитательная функция. Как элемент морали и состояния общественного сознания эта функция выражает общесоциальную часть воздействия права на поведение людей. По своему содержанию она близка к предупредительной и охватывает ту часть воздействия права, которая осуществляется не специально-юридическими, а общесоциальными, присущими всем надстрочным элементам, приёмами и средствами (правовое воспитание, правосознание, правовая культура и т. д.). [40, с. 14 – 17]

Вышеперечисленные функции не существуют изолированно, а тесно связаны между собой. И если они в отдельных случаях не проявляют себя наглядно, то все равно оказывают позитивное воздействие на развитие административно-правовых отношений.

1.2. Источники административного права

Существенных различий между определениями источников административного права среди учёных нет.

Тихомиров Ю.А.: «Под источником административного права можно понимать формы «административного правообразования» и внешнего структурного выражения административно-правовых норм». [157, с. 131]

Алехин А.П.: «Источники административного права – это внешние формы выражения административно-правовых норм». [2, с. 65]

Гавриленко Д.А.: «Источники административного права – это конкретные формы выражения норм соответствующей отрасли». [34, с. 40] По мнению Крамника А.Н. «административно-правовые нормы имеют свою внешнюю форму выражения. И эта форма получила название «источники административно-правовых норм». [74, с. 42]

Признаки источников административного права:

- 1) являются основанием осуществления управленческой деятельности органов (должностных лиц) государства;
- 2) издаются специально уполномоченными на то органами, должностными лицами;
- 3) выражают волю принявшего их субъекта;
- 4) имеют определенную форму, то есть внешнее выражение;
- 5) обладают строгой иерархичностью;
- 6) распространение содержащихся в них административно-правовых норм на все отрасли государственного управления;
- 7) содержащиеся в них нормы рассчитаны на более или менее длительное или постоянное применение;
- 8) с их помощью регулируются земельные, финансовые, трудовые и иные отношения, являющиеся предметом регулирования отдельных отраслей права;
- 9) влекут юридические последствия, то есть создают юридические права и обязанности и др.

Д.А. Гавриленко, С.Д. Гавриленко называют следующие источники административного права Республики Беларусь:

- 1) Конституция Республики Беларусь;
- 2) законодательные акты (наиболее важные – законы Республики Беларусь, принимаемые Парламентом – Национальным собранием);
- 3) нормативные указы и распоряжения Президента, имеющие обязательную силу на всей территории Республики Беларусь, а также декреты, имеющие силу законов;
- 4) нормативные акты государственных комитетов, министерств (приказы, инструкции и т. д.);
- 5) решения местных исполнительных и распорядительных органов;
- 6) межгосударственные соглашения;
- 7) нормативные акты руководителей государственных корпораций, концернов. [35, с. 38]

Конституция Республики Беларусь является источником лишь в той части, нормы которой имеют административно-правовую направленность. К ним следует отнести, например, нормы, закрепляющие основные права, свободы и обязанности граждан, реализуемые преимущественно в сфере государственного управления (стст. 25, 27 – 30, 33 – 37, 39, 40, 42, 49, 57 Конституции); нормы, регулирующие вопросы формирования, полномочий и деятельности органов в сфере государственного управления (стст. 84, 85, 106 – 108, 117, 119, 120, 122, 124, 125, 129 – 131, 136 Конституции).

Конституция является преимущественно источником конституционного права, поэтому содержащиеся в ней нормы являются нормами данной отрасли

права, а её нормы – нормами этой отрасли права. Названные же выше нормы – в первую очередь нормы конституционного права, но одновременно они и нормы административного права. [74, с. 43]

В Конституции не содержится конкретных разделов или глав, направленных непосредственно на регулирование управленческих общественных отношений. Нормы, касающиеся регулирования управленческих общественных отношений содержатся в нескольких разделах Конституции. Это связано со сложностью предмета регулирования административного права.

Конституция определяет место государственных органов управления в государственном механизме Республики Беларусь, порядок их образования и компетенцию, взаимоотношения с другими государственными органами и между собой.

Законы Республики Беларусь являются важным источником административно-правовых норм. В качестве примеров можно назвать законы Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь», «О государственной службе в Республике Беларусь» и др. Среди них немаловажное место занимают кодексы, имеющие статус законов, например, Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, Трудовой кодекс Республики Беларусь, Водный кодекс Республики Беларусь, Трудовой кодекс Республики Беларусь и др. Некоторые из них являются комплексными источниками, то есть источниками нескольких отраслей права. Например, в Водном кодексе Республики Беларусь (разд. III, а также главы 8, 17, 19, разд. VII, гл. 25) преобладают нормы экологического права, но вместе с тем в нем имеются и нормы административного права, к которым, в первую очередь, относятся нормы, определяющие государственное управление в области использования и охраны вод. [74, с. 43]

Источниками административного права также являются **нормативные акты Президента Республики Беларусь**. По мнению Д.А. Лагуна [105, с. 101 – 104.]:

1. Правовые акты Президента Республики Беларусь в национальной правовой доктрине раскрываются в узком смысле и обозначают общеобязательный официально-властный документ, издаваемый единолично Главой государства в случаях, пределах и формах, предусмотренных Конституцией и законами Республики Беларусь, с соблюдением процедуры, установленной законодательством Республики Беларусь, для разрешения наиболее важных вопросов государственного значения.

К основным чертам правового акта Президента относятся:

- 1) издание на основании Конституции или законов Республики Беларусь;
- 2) специфичность юридической силы;
- 3) особая значимость предметного содержания (издание по вопросам государственной важности);
- 4) целевая ориентация, направленность;
- 5) официальный характер (официальность);
- 6) волевой характер;
- 7) общеобязательный характер (общеобязательность);
- 8) документальный характер (документальность);
- 9) формальная определенность;
- 10) принцип единоначалия при издании;
- 11) детально регламентированная процедура издания.

Правовые акты Президента отличаются от юридически значимых действий и официальных документов Президента вспомогательного характера. Последние принимаются в иных формах, чем это предусмотрено Конституцией и законами; призваны обеспечивать нормальное, стабильное функционирование деятельности Президента, его взаимоотношение с другими государственными органами, организациями, гражданами. Официальные документы Президента вспомогательного характера предназначены для информирования иных субъектов о деятельности Главы государства, ведения переписки, высказывания официальной точки зрения по определенным вопросам и принимаются в упрощенном порядке на основании как Конституции и законов, так и иного законодательства.

2. Временные и обычные декреты имеют принципиально разную правовую природу и различное предназначение.

Временные декреты:

1) являются экстраординарными (чрезвычайными) правовыми актами, т. е. издаются только при наличии особой необходимости. Понятие особой необходимости предлагается интерпретировать с учетом практики издания экстраординарного законодательства иных стран, в том числе ряда европейских государств. Данное явление имеет место, если:

а) возникла ситуация, которая с большей долей вероятности может привести или привела к нарушению конституционных прав и свобод граждан, суверенитета Республики Беларусь, ее национальной безопасности и территориальной целостности, политической и экономической стабильности Республики Беларусь (экстраординарность ситуации);

б) возникшая ситуация не может быть разрешена на основе уже имеющих и действующих законов;

в) отсутствует возможность устранения возникшей ситуации путем принятия нового закона, в том числе в срочном порядке (парламент не заседает на очередной сессии, а созыв внеочередной сессии невозможен либо затруднителен; парламент объективно не может осуществлять свои законодательные функции);

г) решение Главой государства принимается во время существования экстраординарной ситуации, либо во время наступления негативных последствий такой ситуации, либо накануне ее возникновения. Отметим, что все вышеперечисленные условия при издании временного декрета должны, на наш взгляд, иметь место в совокупности;

2) носят исключительный характер, т. е. издается, когда иные способы правового урегулирования возникшей проблемы не могут дать должного эффекта;

3) имеют силу закона;

4) издаются в соответствии (во исполнение, на основании) с Конституцией Республики Беларусь;

5) издаются исключительно по инициативе Президента либо Правительства;

6) подлежат обязательному последующему рассмотрению в Парламенте с возможностью полной отмены;

7) издаются для регулирования наиболее важных общественных отношений, которые в обычной ситуации регулируются законами;

8) сохраняют свое действие, если они прямо не отменены (не признаны утратившими силу) либо не истекли сроки их действия.

Временный декрет Президента Республики Беларусь – это имеющий силу закона экстраординарный нормативный правовой акт Главы государства, издаваемый в соответствии с Конституцией в исключительных случаях особой необходимости для оперативного регулирования наиболее важных общественных отношений (т. е. отношений, которые следует регулировать законом) и представляемый в трехдневный срок для последующего рассмотрения в Парламент.

Декреты, издаваемые на основании закона о делегировании Президенту законодательных полномочий (обычные, делегированные декреты):

- 1) носят делегированный характер, т. е. издаются на основании специального закона о делегировании законодательных полномочий;
- 2) имеют производный от делегирующего закона характер;
- 3) обладают силой закона и должны соответствовать только делегирующему закону и актам, имеющим большую силу;
- 4) издаются исключительно Президентом, субделегирующее (трансделегирующее) не допускается;
- 5) призваны регулировать наиболее важные общественные отношения, т. е. такие отношения, регулирование которых должно осуществляться законом, за небольшим исключением;
- 6) обладают строго определенным предметом регулирования, т. е. их содержание предопределено указанными в делегирующем законе общественными отношениями;
- 7) носят срочный характер, издаются в пределах срока действия делегированных полномочий.

Обычный декрет – это имеющий силу закона делегированный законодательный акт, издаваемый единолично Главой государства в установленные сроки для регулирования наиболее важных общественных отношений, указанных в специальном делегирующем законе.

3. Указы Президента должны соответствовать следующим признакам:

- 1) носить неделегированный, неэкстраординарный характер. Указы издаются по вопросам, разрешение которых возложено на Президента;
- 2) являться средством реализации конституционной компетенции Президента и компетенции, основанной на законе.

К указам, изданным на основании (во исполнение) Конституции, относятся те из них, которые принимаются во исполнение ст. 84 Конституции либо во исполнение других статей Конституции, в которых прямо указывается на возможность регулирования общественных отношений законодательством, в том числе указами. Указы, изданные во исполнение Конституции, как правило, носят индивидуально-правовой характер.

К указам, изданным на основании закона, относятся указы, изданные по вопросам, указанным в п. 2 ст. 97 Конституции, а также по всем оставшимся вопросам. Необходимо также отметить указы, издаваемые на основании временных декретов, а также указы, издаваемые по вопросу, отнесенному к ведению Парламента, при отсутствии закона. Впоследствии названные виды указов имеют тенденцию трансформироваться в указы, изданные на основании закона. Такого рода указы, как правило, носят нормативно-правовой характер;

- 3) обладать специфической юридической силой;

4) предназначаться для регулирования наиболее значимых в масштабах всего государства вопросов (вопросов государственной важности);

5) проходить процедуру издания, детально регламентированную на уровне, как правило, законодательных актов.

Указ, изданный на основании закона, – это подзаконный правовой акт Главы государства, изданный по вопросу, относящемуся к ведению Парламента в развитие соответствующего закона, которым Президенту предоставлены полномочия разрешать вопросы, вытекающие из закона, либо в отсутствие такого закона. Указ Президента, изданный во исполнение Конституции, – это правовой акт Главы государства, изданный в целях регулирования вопросов, относящихся в соответствии с Конституцией к его компетенции.

Распоряжения Президента – это правовые акты Главы государства, как правило, индивидуально-правового характера, издаваемые в целях осуществления организационных, контрольных, распорядительных и иных мероприятий, и принимаемые по вопросам, относящимся к собственной компетенции Президента, основанной, как правило, на законодательных актах субконституционного уровня.

Распоряжения Президента Республики Беларусь:

1) издаются в целях реализации собственной компетенции Главы государства;

2) издаются в целях реализации компетенции Президента, основанной, преимущественно, на законодательных актах субконституционного уровня;

3) носят, как правило, индивидуально-правовой, организационно-распорядительный характер.

Недопустима подмена одних правовых актов Президента другими, актов Парламента и Правительства актами Президента, и наоборот.

4. Декреты Президента (временные и обычные) обладают юридической силой, равной силе закона. Обычные декреты должны соответствовать не всем законам, а только делегирующему.

Указы Президента, изданные во исполнение Конституции, должны соответствовать Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь. Законы не имеют верховенства над данным видом указов в силу того, что Парламент не вправе регулировать вопросы, отнесенные к ведению Президента, то есть юридически не может принять закон по вопросам, отнесенным к конституционной компетенции Президента. Указы, изданные на основании закона, являются подзаконными актами, их юридическая сила меньше, чем сила закона.

Распоряжения Президента, носящие нормативно-правовой характер, занимают низшее место в иерархии правовых актов Главы государства и, как следствие, их содержание не должно противоречить Конституции, законам, обоим видам декретов и обоим видам указов.

5. Процесс издания правовых актов Президента подразделяется на два этапа. Один из этапов – обязательный, через который проходят все правовые акты Президента. Второй этап – дополнительный, связанный с изданием отдельных видов правовых актов Главы государства. Особенности издания правовых актов Президента имеются при издании временных и обычных декретов, указов о введении чрезвычайного или военного положения, об объявлении полной или частичной мобилизации, а также указов, содержащих государственные секреты и иные охраняемые законодательством сведения.

Для совершенствования процесса издания правовых актов Президента необходимо:

а) установить определенный срок рассмотрения временных декретов в палатах Парламента;

б) рассмотреть вопрос о закреплении срока, в течение которого Парламент должен издать закон, учитывающий положения временного декрета, принятого Национальным собранием к сведению;

в) привести практику опубликования распоряжений Президента в полное соответствие с Указом Президента Республики Беларусь от 20 июля 1998г. № 369 «О Национальном реестре правовых актов» и другим законодательством;

г) дополнить перечень источников официального опубликования правовых актов Президента, установленный Декретом Президента Республики Беларусь от 10 декабря 1998г. № 22 «Об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь», следующими изданиями: Свод законов Республики Беларусь, сборник действующих нормативных правовых актов Президента Республики Беларусь;

д) придать статус источника официального опубликования (размещения) правовых актов Президента эталонному банку данных правовой информации (статус официального банка данных);

е) устранить пробелы в правовом регулировании отношений, возникающих в связи с принятием указов о введении чрезвычайного или военного положения, об объявлении мобилизации, в части признания их утратившими силу в случае нарушения процедуры издания.

В качестве примеров нормативных актов Президента Республики Беларусь можно привести Декрет Президента Республики Беларусь от 19 февраля 1999 г. № 17 «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и Указ Президента Республики Беларусь от 2 ноября 2001 г. № 618 « Об утверждении положения о прохождении службы в органах финансовых расследований Комитета Государственного Контроля Республики Беларусь».

Акты Совета Министров Республики Беларусь и подчиненных ему государственных органов следует отнести к административному нормотворчеству. Так, в своём исследовании Е.В. Семашко [134, с. 95 – 102] указывает на следующие аспекты проблемы.

Правовая природа нормативных актов Совета Министров Республики Беларусь определяется местом и ролью правительства в системе государственных органов республики. В конституционном законодательстве зарубежных государств вопрос о соотношении органов государственной власти может решаться по-разному. В США, которые являются президентской республикой, система органов исполнительной власти включает в себя правительство и президента. В государствах с парламентской формой правления (Австрия, Швейцария, Италия) правительство чаще всего выступает в роли единственного центрального органа, выполняющего исполнительно-распорядительные функции. В Республике Беларусь Президент не входит в систему исполнительных органов власти, являясь согласно ст. 79 Конституции Республики Беларусь Главой государства, гарантом Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина. В связи с этим Совет Министров Республики Беларусь – это подчиненный Главе государства центральный орган государственного управления, осуществляющий в соответствии со ст. 106 Конституции исполнительную власть и руководство системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти.

По отношению к Правительству в Основном Законе нашего государства употребляется традиционное название «исполнительная власть». Вместе с тем, с научной точки зрения, такое название давно уже стало анахронизмом и не отвечает современным задачам и функциям Совета Министров, не отражает полностью политической и конституционной реальности. Слово «исполнительная» не точно определяет природу данной ветви власти. Оно происходит от лат. «ex sequi», что означает «следовать», «осуществлять». С этимологической точки зрения, специфической ролью исполнительных органов власти должно быть осуществление принятых законодательными органами решений. Это не в полной мере соответствует действительности ввиду перманентного расширения исполнительными органами своих полномочий.

Среди функций так называемой «исполнительной власти» можно выделить охранительные, регулятивные, управленческие, исполнительно-распорядительные, нормотворческие, оперативно-исполнительные, юрисдикционные, правоприменительные и др. Таким образом, наименование Правительства исполнительным органом государственной власти приводит, с одной стороны, к «девальвации» статуса данной ветви власти, а с другой стороны – не отвечает функциональным характеристикам данного органа. В действующей Конституции Республики Беларусь Совет Министров назван более удачно, чем в предыдущих законах – центральным органом государственного управления. Термин же «исполнительная власть» используется как традиционное родовое понятие, призванное определить место Правительства в системе разделения властей, соотношение его с другими государственными органами самого высокого ранга.

Функциональное назначение и роль Совета Министров Республики Беларусь среди органов государства обуславливает те признаки и особенности, которые присущи нормативным актам Правительства. Можно выделить следующие характеристики, отражающие специфику правительственных актов: подзаконность действия, многопрофильность правового регулирования и межотраслевой характер, общеобязательность действия на всей территории Республики Беларусь, высшая юридическая сила среди других актов органов государственного управления.

Подзаконность действия нормативных актов Совета Министров – это признак, который сохранил традиционное для теории права название, но также имеет расширенное значение в конституционном праве нашего государства. В соответствии со ст. 28 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь» Правительство Республики Беларусь принимает постановления на основании и в целях исполнения Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь. Таким образом, правительственные акты должны соответствовать не только законам и нормативным актам, которые имеют силу закона, но и указам Президента Республики Беларусь.

Однако конституционная формула «подзаконности» актов Совета Министров Республики Беларусь не означает, что Правительство может издавать акты только по вопросам, которые урегулированы законом, декретом или указом. Их принятие направлено не только на исполнение актов более высокой юридической силы, но и на самостоятельное решение управленческих задач. Осуществление функций современного правительства невозможно без соответствующей сферы собственной правотворческой компетенции, без права на создание совершенно новых первоначальных норм. В то же время, как указывается в ч. 5 ст. 17

Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», любые постановления Совета Министров могут быть отменены актами Президента Республики Беларусь.

Многопрофильность правового регулирования и межотраслевой характер правительственных актов отражается в многообразии вопросов и направлений, по которым они принимаются. Правительство издает акты по вопросам руководства системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти, реализации основных направлений внешней политики государства, по бюджетным и финансовым вопросам, по проблемам обеспечения единой экономической, финансовой, кредитной и денежной политики, государственной политики в области науки, культуры, образования, здравоохранения, экологии, социального обеспечения и оплаты труда, по вопросам обеспечения прав и свобод граждан, защиты интересов государства, национальной безопасности и обороноспособности, охраны собственности и общественного порядка, борьбы с преступностью и др.

Изучение постановлений Совета Министров Республики Беларусь, опубликованных в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь, позволяет увидеть следующую картину содержания этих актов. Значительная часть постановлений Правительства Республики Беларусь – это индивидуальные акты ненормативного характера о назначении на должность или смещении с должности руководителей министерств и государственных комитетов, о дисциплинарной ответственности служащих государственного аппарата, о разрешении командировок, о проведении мероприятий, о выделении финансовой помощи, о составе комиссий и комитетов. Среди нормативных постановлений Совета Министров Республики Беларусь наиболее распространенными являются следующие: в сфере руководства системой органов государственного управления – акты о правовом статусе государственных служащих; в финансовой сфере – о проекте бюджета, реализации бюджета, бюджетных займах, порядке выделения денежных средств для организации производств, проведения мероприятий, о реструктуризации задолженностей; в хозяйственной сфере – о порядке выдачи разрешений (лицензий), о ставках таможенных пошлин, о правовом положении экономических зон, о мерах по совершенствованию хозяйственной деятельности. Больше всего нормативных постановлений Совета Министров Республики Беларусь в сфере внешнеэкономической деятельности принимается по вопросам подписания и последующей реализации всевозможных межгосударственных соглашений, о правилах проведения переговоров. В области кадровой политики и трудовых отношений – о порядке назначения пенсий, о предоставлении трудовых отпусков государственным служащим, об установлении размеров минимальной заработной платы, об особенностях условий труда отдельных категорий работников. В процентном отношении наиболее многочисленными являются постановления Совета Министров Республики Беларусь, принимаемые в финансовой сфере (около 30 %) и в области хозяйственной деятельности (15 – 20 %). В зависимости от того, какие из перечисленных вопросов попадают в сферу правительственного правового регулирования, постановления Совета Министров могут быть приняты тремя способами:

- 1) на заседаниях Совета Министров Республики Беларусь;
- 2) на заседаниях Президиума Совета Министров;
- 3) путем опроса членов Президиума Совета Министров Республики Беларусь (без рассмотрения на заседаниях).

В соответствии со ст. 26 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» на заседаниях Совета Министров решаются наиболее важные вопросы, отнесенные к компетенции Правительства Республики Беларусь. Заседания проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в три месяца (ст. 25 Закона). Исключительно на заседаниях Совета Министров рассматриваются:

- вопросы подготовки и исполнения республиканского бюджета, формирования и использования государственных внебюджетных фондов;
- проекты программ экономического и социального развития Республики Беларусь;
- основные направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь (ст. 26 Закона).

Данная норма Закона позволяет также сделать вывод о том, что по перечисленным вопросам могут приниматься только постановления Правительства, но не распоряжения Премьер-министра. При этом распоряжения Председателя Правительства – это вообще, как правило, индивидуальные акты, которые принимаются по оперативным и конкретным вопросам, входящим в компетенцию Премьер-министра. В то же время при наличии поручения Правительства они могут издаваться по вопросам, входящим в сферу полномочий Совета Министров в целом, за исключением конституционных полномочий Правительства и при условии, что их регулирование не требует принятия решений, носящих нормативный характер. На наш взгляд, перечень вопросов, которые могут быть рассмотрены исключительно на заседаниях Совета Министров, должен быть расширен. Помимо перечисленных в Законе, к ним должны относиться установление либо ограничение прав, свобод и обязанностей граждан Республики Беларусь. Кроме того, следует более четко разграничить сферы нормоустанавливающей компетенции Совета Министров и Премьер-министра, минимизировав количество нормативных распоряжений и ненормативных постановлений. Считаем возможным вопросы назначения на должность либо смещения с должности, разрешения командировок членам Правительства и другие индивидуальные решения отнести к компетенции Председателя Правительства. Тогда как большую часть нормативных положений, распространяющихся на всю территорию Республики Беларусь, желательно принимать коллегиальным путем, на заседаниях Совета Министров либо Президиума Совета Министров Республики Беларусь.

Законодательная формула *общеобязательности действия* нормативных актов Правительства на всей территории Республики Беларусь содержится в ст. 108 Конституции Республики Беларусь. Свою обязательность они приобретают со дня принятия, если в самом постановлении не указан другой срок (ст. 65 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»). Постановления, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, вступают в силу только после их официального опубликования. Официальным считается опубликование постановлений Совета Министров в Собрании декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь, в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь, а также в других, определенных законодательством Республики Беларусь средствах массовой информации.

Иерархичность построения органов государственного управления предполагает, что министерства и другие государственные органы Республики Беларусь,

подчиненные Совету Министров, действуют на основании актов Правительства, что и определяет *высшую юридическую силу* последних среди ведомственных актов и актов органов местного управления и самоуправления. В соответствии со ст. 18 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» нормативные правовые акты министерств, иных республиканских органов государственного управления Республики Беларусь могут приниматься только в случаях и пределах, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь, нормативными правовыми актами Президента Республики Беларусь, законами Республики Беларусь, положениями о соответствующих органах, а также нормативными правовыми актами Совета Министров Республики Беларусь. Кроме того, Правительство отменяет акты республиканских органов государственного управления, подчиненных Совету Министров, если они противоречат Конституции Республики Беларусь, законам, актам Президента Республики Беларусь, постановлениям Совета Министров, распоряжениям Премьер-министра Республики Беларусь, не соответствуют общегосударственным интересам или не имеют достаточного финансового и юридического обоснования, за исключением решений, которые могут быть отменены только Президентом Республики Беларусь.

Министерства и государственные комитеты издают нормативные акты, разнообразные по форме и содержанию. Для всех так называемых *ведомственных актов* характерны следующие признаки: подзаконный характер; обусловленность специфической компетенцией субъектов их принятия; конкретность предписаний; наличие собственной иерархии, определяемой статусом органа принятия и кругом решаемых вопросов. Обилие и многообразие ведомственных актов порождает необходимость классификации их по различным критериям.

По *форме* нормативные акты министерств и иных республиканских органов государственного управления Республики Беларусь подразделяются на постановления и приказы. Принимаемые этими органами иные нормативные правовые акты (инструкции, положения, уставы, правила) также утверждаются либо постановлениями, либо приказами (ст. 18 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»). Ведомственными постановлениями регулируются отношения в сфере исполнительно-распорядительной деятельности министерств, государственных комитетов и других органов государственного управления, подчиненных Совету Министров. Это нормативные правовые акты, принимаемые коллегиально на основе и во исполнение актов большей юридической силы в пределах компетенции соответствующего республиканского органа государственного управления. В форме приказов издаются нормативные правовые акты функционально-отраслевого характера. Субъектами их принятия являются руководители республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству. Ведомственные акты, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан или носящие межведомственный характер, принимаются республиканскими органами управления только коллегиально в форме постановлений.

В зависимости от *сферы правового регулирования* ведомственные нормативные акты подразделяются на принимаемые в сфере собственной компетенции органа государственного управления и акты, которые принимаются в порядке делегирования министерствам и государственным комитетам отдельных нормотворческих функций Совета Министров. Практика делегированного нормотвор-

чества министерств не получила в настоящее время широкого распространения. Однако уже издано несколько специальных постановлений Совета Министров Республики Беларусь, которым Правительство уполномочивает тот или иной орган государственного управления на издание нормативного акта по определенному кругу вопросов. В данных нормативных правовых актах Совет Министров указывает орган, которому делегируются нормотворческие полномочия и круг вопросов, который будет подлежать правовому регулированию. Как указывается в ст. 14 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь» не допускается делегирование полномочий Совета Министров для решения республиканскими органами государственного управления вопросов, относящихся к исключительной компетенции Правительства.

Особое место в системе ведомственных актов занимают так называемые *интерпретирующие* акты. Строго говоря, они не относятся к нормативным актам. Однако именно эти правовые документы в большинстве случаев играют решающую роль в регулировании правовых отношений. Речь идет о различного рода ведомственных инструкциях, методических рекомендациях, разъяснениях, правилах и т. д. По своей юридической природе эти правовые акты являются *квазинормативными*, выходя за рамки своего функционального назначения, они устанавливают дополнительные права органов управления, а также обязанности юридических лиц и граждан. Так, в одной только Инструкции Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь о порядке исчисления и уплаты подоходного налога с физических лиц содержится около десяти юридических норм, устанавливающих дополнительные по сравнению с Законом Республики Беларусь «О подоходном налоге с физических лиц» обязанности граждан, связанные с порядком регистрации гражданина в качестве налогоплательщика, с предоставлением соответствующих справок и других документов, со сроками подачи декларации о доходах, с определением видов доходов, не подлежащих налогообложению. Нередко подобного рода акты не только устанавливают дополнительные обязанности субъектов правовых отношений, но и меры ответственности, санкции за нарушение норм самого ведомственного акта. На наш взгляд, интерпретирующие акты министерств и государственных комитетов Республики Беларусь должны распространяться только на служащих данного ведомства, а не устанавливать дополнительные обязанности, ответственность или ограничения прав граждан.

Таким образом, анализ юридической природы ведомственных актов Республики Беларусь позволяет сделать вывод о том, что они должны отвечать целому комплексу требований: быть обоснованными и содержательными, издаваться в строгом соответствии с компетенцией соответствующего органа, иметь правильную пропорцию норм, поручений, заданий и конкретных предписаний, излагать их точным и грамотным юридическим языком.

В качестве примеров можно привести следующие источники административного права. Из постановлений Правительства Республики Беларусь к источникам административного права относятся те, которые содержат административно-правовые нормы. Например, Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25 октября 1999 г. № 1654 «Об утверждении правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства».

Следующим источником административного права являются **акты республиканских органов государственного управления** (государственных комитетов, министерств): приказы, постановления, инструкции, методические указания,

отраслевые стандарты, указания и т. д. [74, с. 45] Например, Постановление Министерства юстиции от 14 июля 2000 г. № 11 «Об утверждении положения о порядке прохождения стажировки в государственной нотариальной конторе».

Акты местных Советов и местных исполнительных и распорядительных органов также могут быть источниками административно-правовых норм. Е.В. Семашко пишет о том, что при всем многообразии существующих в мире систем местного управления и самоуправления можно выделить две основные модели решения вопросов местного значения. [134, с. 102 – 107]

Первая сложилась исторически преимущественно в англосаксонских странах и некоторых других государствах. Ее особенность состоит в том, что местное население обладает определенной самостоятельностью или даже независимостью в решении своих дел. Вторая модель в различных вариациях преобладает в большинстве стран. Ее суть состоит в том, что местное управление и самоуправление представляет собой часть государственного управления. При этом степень централизации, децентрализации, деконцентрации государственной власти может варьироваться в очень широких пределах. Этим моделям соответствует различная юридическая природа нормативных актов, которые принимаются органами местного управления и самоуправления.

В Конституции Республики Беларусь, как и в конституционном законодательстве многих зарубежных государств, не дается определение местного управления и самоуправления. Называются лишь формы участия граждан в их осуществлении: через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах (ст. 117). Статьи 119 и 120 Конституции Республики Беларусь указывают на жесткую централизацию всей системы местного управления и самоуправления. Согласно ст. 119 руководители местных исполнительных и распорядительных органов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными Советами депутатов. В соответствии со ст. 120 Конституции Республики Беларусь вопросы местного значения решаются местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами в пределах их компетенции исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, во исполнение решений вышестоящих государственных органов. Кроме того, ст. 121 определяет исключительную компетенцию местных Советов, а ст. 122 Конституции – порядок отмены решений Советов, в том числе и нормативного характера.

Понятия местного управления и самоуправления раскрываются в Законе Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (в редакции Закона от 10 января 2000 г.). В соответствии со ст. 1 Закона местное управление представляет собой форму организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории. Местное самоуправление в Республике Беларусь – это форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы социальных, экономических, политических и куль-

турных вопросов местного значения исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств (ст. 2 Закона). Определение местного самоуправления представляет собой парафраз соответствующих статей Европейской хартии местного самоуправления. Особенность белорусского законодательства состоит в том, что Советы являются одновременно государственными органами и основным звеном системы местного самоуправления.

Правовые акты органов местного управления и самоуправления имеют комплексный характер. В зависимости от методов правового регулирования они содержат следующие виды норм: регулятивные, охранительные, правоустанавливающие, дозволяющие, разрешительные, запретительные и др. Наряду с нормами права большинство актов местных органов управления и самоуправления содержит предписания индивидуального характера, которые могут иметь самостоятельное значение либо носить характер адресного поручения, направленного на реализацию данного нормативного акта.

На основании анализа Конституции Республики Беларусь, Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», других законодательных актов и обобщения практики нормотворческой деятельности органов местного управления и самоуправления нормативные акты можно классифицировать по различным основаниям на следующие виды.

По *субъектам принятия* можно выделить:

- акты местных Советов депутатов;
- нормативные акты местных исполнительных и распорядительных органов;
- нормативные акты органов территориального общественного самоуправления.

Решения местного Совета принимаются на сессиях Совета большинством голосов от числа избранных депутатов. В соответствии с законодательством Республики Беларусь сессии Совета созываются по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Подписывает решение местного Совета его Председатель. Заседания местных исполнительных комитетов проводятся по мере необходимости, но, как правило, два раза в месяц. Решения исполкома принимаются на его заседаниях простым большинством голосов от утвержденного состава исполкома. Подписываются решения местного исполнительного комитета Председателем и Управляющим делами исполкома.

Нормативные акты местных исполнительных и распорядительных органов принимаются в гораздо большем количестве, чем акты Советов. Анализ решений местных органов управления и самоуправления, опубликованных в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь в 2000, 2001 и в первом полугодии 2002 г., показывает, что решения Советов составляют около 28 % от общего числа актов. В то же время существует определенный круг вопросов, которые отнесены Конституцией Республики Беларусь к исключительной компетенции местных Советов депутатов:

- утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении;
- установление местных налогов и сборов;

- определение в пределах, установленных законом, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью;
- назначение местных референдумов (ст. 121).

Органы территориального общественного самоуправления наиболее эффективно в настоящее время работают на территориях сельских и поселковых Советов: старосты, общественные комитеты по делам несовершеннолетних и т. д. Однако решения, которые принимаются данными органами, редко обретают нормативную форму. Кроме того, отсутствует механизм обеспечения обязательности действия правовых актов органов территориального общественного самоуправления.

По *наименованию* принимаемых нормативных правовых актов местных органов управления и самоуправления их можно классифицировать:

- на регламенты;
- на программы;
- на положения;
- на инструкции;
- на уставы.

Все перечисленные виды актов местных органов государственного управления и самоуправления не имеют самостоятельной юридической формы и утверждаются решениями местных Советов депутатов либо исполкомов (ст. 19 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»).

В зависимости от содержания нормативные акты местных исполнительных и распорядительных органов подразделяются:

- на финансовое законодательство (цены, тарифы, местные налоги и сборы);
- на акты о порядке управления коммунальной собственностью;
- на акты по отдельным отраслям управления;
- на нормативные акты, определяющие структуру, правовой статус государственных служащих органов местного управления и самоуправления.

Наиболее распространенными среди перечисленных актов являются решения местных Советов депутатов и исполкомов по проблемам отдельных отраслей управления: здравоохранения, землепользования, градостроительства, охраны общественного порядка и др. Как показывает анализ нормативных актов местных органов управления и самоуправления, опубликованных в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь в 2001 г. и в первой половине 2002 г., акты по отдельным отраслям управления составляют 44 % от общего числа нормативных актов, финансовое законодательство – 40 %, акты о порядке управления коммунальной собственностью – 9 % и нормативные акты, определяющие структуру, правовой статус государственных служащих органов местного управления и самоуправления, – 7 %.

По *сфере действия* выделяются:

- локальные нормативные правовые акты, которые распространяются на служащих данного органа местного управления или самоуправления;
- акты, действие которых распространяется на всю территорию соответствующей административно-территориальной единицы или самоуправляющейся общности.

К локальным актам относятся: положения о структурных подразделениях, положения о должности руководящих работников, должностные инструкции

специалиста, служащего аппарата управления, приказы. Положение о структурном подразделении представляет собой локальный нормативный правовой акт, определяющий место каждого функционального подразделения в общей структуре управления и устанавливающий его задачи, функции, полномочия, подчиненность, ответственность, взаимоотношения с другими органами управления по вертикали и горизонтали и другие организационно-правовые формы деятельности. Положение о структурном подразделении позволяет устанавливать и поддерживать рациональный порядок выполнения управленческих работ, определять оптимальную структуру местных органов государственного управления, распределять управленческие функции между различными звеньями государственного аппарата. Кроме того, оно служит нормативным правовым документом, определяющим в значительной степени распределение обязанностей между отдельными работниками, а также основанием для разработки должностных инструкций конкретных работников.

Дискреционные полномочия местных органов управления и самоуправления по изданию нормативных правовых актов, действие которых распространяется на юридических лиц и граждан соответствующей административно-территориальной единицы или самоуправляющейся общности должны быть строго очерчены в законодательстве о местном управлении и самоуправлении. Свобода усмотрения при принятии подобного рода актов должна быть сведена до минимума. Данное требование соответствует международной практике. Например, даже в Великобритании, где местное самоуправление имеет многовековую историю, для издания подзаконных актов (by-law) требуются не только статутарные полномочия, но и согласие соответствующего министерства. Таким образом, нормативные акты органов местного управления и самоуправления, устанавливающие права и обязанности граждан, должны издаваться только на основании или во исполнение законов Республики Беларусь, актов, имеющих силу закона, или на основании республиканского законодательства. При издании локальных нормативных актов, определяющих структуру, функции органов местного управления и самоуправления, обязанности должностных лиц, допускается большая свобода усмотрения: они не должны противоречить действующему законодательству.

В целом же можно сделать вывод, что нормоустановительная деятельность органов местного управления и самоуправления в перспективе должна носить сугубо локальный либо правоприменительный характер.

В соответствии со ст. 122 Конституции Республики Беларусь местные Советы и местные исполнительные и распорядительные органы на основании действующего законодательства принимают решения, имеющие обязательную силу на соответствующей территории. Например, Решение Витебского областного исполнительного комитета от 21 января 1997 г. № 18 «Об установлении суммы средств, подлежащих взысканию за сутки содержания административно-арестованных в изоляторах временного содержания и специальных приемниках органов внутренних дел области».

Акты местных Советов и местных исполнительных и распорядительных органов также могут быть источниками административно-правовых норм.

К источникам административного права следует отнести **заключения Конституционного Суда Республики Беларусь, постановления Пленума Верховного Суда и Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь.**

Относительно актов Конституционного Суда необходимо отметить следующее.

Судебный конституционный процесс в сравнении с иными процессуальными отраслями характеризуется особой природой итоговых решений, принимаемых посредством конституционного судопроизводства. Заключение Конституционного Суда – это не столько правоприменительные акты, сколько нормативные акты судейского правотворчества, принятые по правилам юрисдикционной процедуры. Такой подход основывается на понимании того, что процесс в Конституционном Суде следует рассматривать не только в виде юрисдикционной деятельности, но и через своеобразную форму судейского нормотворчества.

Вместе с тем, суды не являются правотворческими органами в классическом понимании этого термина. Однако правотворчество (нормотворчество) – это деятельность, направленная на принятие новых нормативных актов, на внесение изменений и дополнений в действующие нормативные акты и их отмену. Поскольку Конституционному Суду Республики Беларусь присущ последний вид правотворчества, он фактически выполняет квазиправотворческую функцию.

Итоговое решение Конституционного Суда Республики Беларусь, как установлено ст. 38 Закона «О Конституционном Суде Республики Беларусь», является решением в последней инстанции, оно не может быть никем отменено и изменено, обжаловано либо опротестовано, в том числе и самим Судом (за исключением двух законодательно предусмотренных в ст. 42 Закона «О Конституционном Суде Республики Беларусь» оснований). Следует заметить, что указанный характер имеют только *заключения* о признании нормативных актов неконституционными, и никакие другие виды решений Конституционного Суда.

Нормативный характер заключений Конституционного Суда Республики Беларусь объясняется особенностями предмета судебного разбирательства, поскольку при рассмотрении конкретных дел в отличие от иных судов Конституционный Суд исследует не фактические обстоятельства, а нормативные акты, поскольку судебное решение об оценке нормативного акта, вынесенное в порядке конституционного судопроизводства, по логике вещей не может быть ничем иным, как нормативным актом, производным от исследуемого закона, указа и т. д.

В качестве примера заключения Конституционного Суда Республики Беларусь, являющегося источником административного права, можно привести следующий акт: «О соответствии Конституции Республики Беларусь статьи 5 Кодекса об административных правонарушениях»: Заключение Конституционного Суда Республики Беларусь от 24 октября 1994 г.

В ряде случаев постановления Пленума Верховного Суда и Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь оказывают регулирующее воздействие на административно-правовые отношения.

Поскольку постановления Пленумов во всех случаях являются лишь формой разъяснения судебной практики, т. е. по сути выполняют роль субсидиарных толкований, их нельзя именовать актами правосудия. В данном случае речь идет о специфической деятельности судов высшей инстанции (вне рамок отправления правосудия) по целенаправленному анализу и обобщению решений нижестоящих судов, связанных с рассмотрением конкретных дел. Законодательная регламентация относительно постановлений Пленумов Верховного Суда и Высшего Хозяйственного Суда определена стст. 47, 49 Закона «О судостройст-

ве и статусе судей в Республике Беларусь» и ст. 15 Закона «О хозяйственных судах в Республике Беларусь», а также стст. 2, 10 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Как правило, постановления принимаются в связи с возникшими на практике проблемами: различным толкованием нормы; принятием новой нормы, существенно изменяющей уже существующую; множественностью судебных ошибок; пробелами в правовом регулировании.

Также нет никаких формально-юридических оснований относить решения высших судебных инстанций по конкретным делам к источникам белорусского права, тем более рассматривая их в качестве прецедента. Безусловно, такие судебные решения становятся важнейшим ориентиром для всей последующей судебной деятельности, однако никакого законодательного правила, обязывающего суды и иные государственные органы следовать им в Республике Беларусь не существует. Решения по конкретным делам, необходимо признать, имеют обязательную юридическую силу только применительно к рассмотренному делу, хотя на практике представляют собой нечто большее. Речь не идет о прецеденте в его истинном значении, а всего лишь о показательном примере того, как следует решать такое дело иным судам. Решения высшего судебного органа авторитетно «подсказывают» нижестоящим судам должные варианты толкования и применения правовых норм, не более того. Такого рода «прецеденты» в неявной форме признавались и функционировали всегда в отечественной (советской и постсоветской) правовой системе, что, безусловно, способствовало формированию и обеспечению единства судебной практики. В качестве примера можно привести постановление Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 25 марта 1999 г. № 1 «О практике применения судами законодательства, регулирующего производство по делам об административных правонарушениях».

К источникам административного права можно отнести и **акты международного права**. На это указывает, в частности, ст. 8 Конституции Республики Беларусь, в которой говорится, что «Республика Беларусь признаёт приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства». Это положение можно отнести и к актам, заключаемым между участниками стран СНГ, в том числе связанным с некоторыми вопросами безвизового пересечения границ, таможенного контроля, дорожного движения и др.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что отрасль административного права основывается на самых различных источниках административно-правовых норм, характеризующиеся чрезвычайной множественностью и многообразием.

1.3. Система административного права

Проблема системы административного права теснейшим образом связана с вопросами о понятии, предмете и методе административного права. В тоже время вопрос о системе административного права является «одним из краеугольных камней, который отражает фундаментальный аспект теории административного права». [33, с. 18]

В административно-правовой литературе нет единообразного определения системы административного права.

Б.Н. Габричидзе, Б.П. Елисеев дают следующее определение: «**система административного права** – это целостная система, органически взаимосвязан-

ная совокупность расположенных в определённой логической последовательности административно-правовых норм и институтов, объединённых единими предметом и методом, принципами и целями». [33, с. 19]

По мнению А.Н. Крамника «система административного права – это совокупность находящихся в органической связи институтов, подотраслей, расположенных в определённой логической взаимосвязанной последовательности, образующая целостность и единство отрасли права». [74, с. 46]

Первичным, исходным элементом системы административного права является *административно-правовая норма*, под которой понимается устанавливаемое государством правило, целью которого является регулирование общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся (по мере необходимости) в сфере механизма исполнительной власти или (в широком смысле) государственного управления. Административно-правовые нормы объединяются в определённые укрупнённые группы, образующие административно-правовые институты.

Правовой институт как элемент системы административного права – это совокупность административно-правовых норм, регулирующих относительно самостоятельную однородную группу управленческих общественных отношений. Это, например, институты административной ответственности; государственной службы и др. Правовые институты, находясь в тесной взаимосвязи, образуют качественно новый компонент системы административного права – подотрасль административного права.

Подотрасль административного права – это совокупность правовых норм, регламентирующих более широкий, чем правовой институт, специфический вид управленческих отношений, например, административно-деликтное право, административный процесс.

Существуют и иные мнения по этому поводу. Ю.П. Соловей, указывает на то, что трудности в определении понятия административного права обусловлены, прежде всего, широчайшим объёмом и многообразием общественных отношений, составляющих сферу действия законодательства, именуемого административным. С учётом этого административное законодательство, по-видимому, следует считать не отраслью, а более крупным звеном правовой системы – массивом законодательства. Иными словами, административное право можно представить в виде некоего правового образования («суперотрасли»), вбирающего в себя ряд правовых отраслей (подотраслей), как вполне уже оформившихся либо находящихся на этапе становления, так пока ещё и «скрытых». [141, с. 84]

Суммируя все вышеназванные и частично проанализированные вопросы и аспекты административного права, можно сделать общий вывод, что они в совокупности составляют проблему системы административного права.

1.4. Место административного права в системе права Республики Беларусь

Административное право, будучи самостоятельной отраслью права Республики Беларусь, является по своему характеру фундаментальным правом, тесно взаимосвязанным с другими отраслями права. Оно охватывает своим регулированием широкие области государственной и общественной жизни, «проникает» в сферу регулятивного функционирования иных отраслей права в силу фактического

наличия управленческих отношений в сферах, подпадающих под регулирование нормами иных отраслей права (трудового, финансового, земельного и др.).

Необходимо особо подчеркнуть основополагающий характер конституционного права для развития и эффективного функционирования административного права. Конституционное право закрепляет права и свободы граждан, практически реализуемые в сфере государственного управления, устанавливает общие принципы, единые для всех государственных органов, а административное право, отталкиваясь от этих исходных начал, детализирует, конкретизирует, формирует механизм их реализации. Например, в соответствии с Конституцией Республики Беларусь члену Совета Республики запрещается быть одновременно членом Правительства, которое состоит из Премьер-министра, его заместителей и министров. В свою очередь административно-правовые нормы определяют административно-правовой статус заместителей Премьер-министра и министров (Закон «О Совете Министров Республики Беларусь» и Положение о Министре Республики Беларусь).

Административное право также тесно связано с гражданским правом.

Например, административное право и гражданское право нередко регулируют одни и те же отношения, но применяют разные методы регулирования. Общественные отношения, регулируемые одновременно гражданским правом и административным правом, – это в основном имущественные отношения. Эти отношения являются по преимуществу предметом гражданского права, что подчёркивается в ст. 1 Гражданского кодекса. В то же время этим кодексом признаётся наличие имущественных отношений, основанных на властном подчинении, которые регулируются административным правом. Вместе с тем органы исполнительной власти, республиканские органы государственного управления, местные органы управления и самоуправления издают правовые акты, содержащие нормы гражданского права.

Административное право тесно соприкасается с трудовым правом, предметом которого являются трудовые отношения, возникающие и прекращающиеся во многих случаях на основе односторонних административных актов. Например, после заключения в установленном порядке трудового договора приём на работу оформляется приказом (распоряжением) нанимателя (ст. 25 Трудового кодекса). Аналогичный порядок существует при юридическом оформлении субъективных прав, связанных с трудовой деятельностью (например, при реализации права на отпуск, при поощрении и т. п.). Наиболее тесное взаимодействие норм административного и трудового права наблюдается при регулировании государственно-служебных отношений. Нормы административного права, регулирующие государственную службу, и нормы трудового права, определяющие порядок приёма на государственную службу и прохождения этой службы, настолько тесно взаимосвязаны, что подчас между ними трудно провести соответствующие грани. Некоторые стороны статуса государственных служащих – проведение конкурсов и аттестаций, присвоение классовых чинов и рангов, введённых применительно к сферам и отраслям управления, регламентируются нормами административного права.

Близка связь административного права с финансовым правом. Финансовое право регулирует общественные отношения в сфере финансовой деятельности государства. Это, в первую очередь, отношения, которые возникают в процессе

образования (мобилизации), распределения и использования денежных средств (финансовых ресурсов) государства и органов местного самоуправления. Такая деятельность включает в себя и управленческую деятельность. Организация деятельности финансовых органов определяется административным правом, которое преимущественно регулирует управленческие отношения в сфере финансов, в то время как финансовое право – сами финансовые отношения, являющиеся особой разновидностью экономических отношений.

Весьма глубока и органична связь административного права с таможенным правом. Организация управления таможенным делом, статус и система таможенных органов, ответственность за административные правонарушения, посягающие на нормальную деятельность таможенных органов, – все эти и другие аспекты, связанные с таможенной деятельностью, регулируются нормами административно-правового характера.

Административное право регулирует значительную часть отношений, отнесённых к предмету таможенного права, свойственными ему методами. Но это вовсе не даёт оснований считать таможенное право подотраслью административного права и тем более его институтом. Таможенные административно-правовые нормы в силу специфики предмета регулирования таможенных отношений обособляются от общего массива административно-правовых норм и занимают самостоятельное центральное место в системе таможенного права.

К предмету регулирования таможенных административно-правовых норм относятся общественные отношения, складывающиеся в процессе:

- организации таможенного дела и управления в таможенной сфере;
- перемещения через таможенную границу Республики Беларусь товаров и транспортных средств;
- осуществления таможенных режимов, таможенных платежей;
- таможенного регулирования, таможенного контроля;
- ведения таможенной статистики и товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности;
- организации службы в таможенных органах и прохождения в них службы;
- нарушения таможенных правил, установления ответственности и видов взысканий;
- информирования и консультирования, принятия предварительных решений.

Правовые нормы, регулирующие производство по делам об административных таможенных правонарушениях, и их рассмотрение относятся к административному процессуальному праву.

Значительная часть административно-правовых норм в таможенной сфере, исходит от таможенных органов, специально созданных для таможенной деятельности. Данные органы связаны с другими государственными органами лишь по линии таможенной деятельности.

Этим объясняется и специфика создаваемых ими норм таможенного права, обязательных для исполнения не только таможенными органами, но и иными государственными органами, предприятиями, учреждениями, организациями, независимо от форм собственности и подчинённости, а также должностными лицами и гражданами. [61, с. 68 – 69]

Земельное право отграничивается от административного права по предмету, методу, принципам, источникам правового регулирования. Эти отрасли разграничиваются, в первую очередь, предметом и методом правового регулирования. Причём предмет регулирования представляется основой разграничения и основным критерием выделения земельного и административного права в самостоятельные отрасли, а метод правового регулирования – дополнительным. Предметом земельного права являются земельные отношения по распределению, использованию, охране земель.

Использование в земельном праве административно-правового метода не лишает эту отрасль права самостоятельного существования.

От административного права, для которого характерно наличие власти и подчинения, земельное отличается тем, что хотя в нём и присутствуют отношения субординации, но они касаются лишь регулирования узкого круга земельных общественных отношений, за пределами которых субординация, соподчинённость прекращается. Этим кругом являются те отношения, которые влияют на судьбу земли. Например, недопустимо без разрешения компетентных органов приступать к использованию земельных участков до установления границ этих участков в натуре (на местности) и выдачи документов, удостоверяющих право собственности, владения, пользования и аренды. Соответствующий государственный орган тем самым имеет решающее слово в деле предоставления земельного участка. Однако за пределами этого управленческого действия (т. е. когда границы участка установлены в натуре и выдан соответствующий документ), полномочия указанного органа кончаются, и он не вправе обязать землепользователя совершать действия, не предусмотренные законом. [145, с. 35 – 36]

Трудно переоценить степень близости административного права и уголовного права при решении проблем о разграничении административных проступков и преступлений, о соотношении административных и уголовно-правовых санкций, при законодательном «переводе» административных проступков в ранг преступлений или наоборот. Одним из источников административного права является Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, который весьма схож с Уголовным кодексом Республики Беларусь по структуре и назначению. Граница между административным проступком и преступлением является границей между УК и КоАП и заключается в степени общественной опасности соответствующих нарушений. Преступлениями признаются наиболее общественно опасные правонарушения.

Уголовное право также охраняет утверждённый административным правом порядок от преступных посягательств. Вместе с тем отдельные деяния признаются преступлениями только в том случае, если ранее за их совершение лицо привлекалось к административной ответственности (административная преюдиция).

Многие стороны общественных отношений, отнесённых к предмету экологического, налогового права, регулируются с помощью административно-правовых средств (например, обеспечение налоговых поступлений, правовая защита правил и требований природопользования и т. п.)

ТЕМА 2. НАУКА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

2.1. Понятие и предмет науки административного права.

2.2. Система науки административного права.

2.3. Административное право как учебная дисциплина.

2.1. Понятие и предмет науки административного права

Согласно определению, данному в философской энциклопедии: «Наука – это система развивающихся знаний, которые достигаются посредством соответствующих методов познания, выражаются в точных понятиях, истинность которых проверяется и доказывается практикой. Наука – система понятий о явлениях и закономерностях внешнего мира или духовной деятельности людей, дающая возможность предвидения и преобразования действительности, «духовного производства», имеющая своим содержанием и результатом целенаправленно собранные факты, выработанные гипотезы и теории с лежащими в их основе законами, приемы и методы исследования». [161, ст. «Наука».]

Наука административного права – это поиск наилучших вариантов формулирования норм административного права, их применения, классификация и систематизация этих норм. Итоги научных достижений выражаются в научных диссертациях, книгах, докладах, статьях.

В процессе накопления и обработки научных знаний об административном праве используются определенные *методологические средства*, которые помогают обработке этих знаний, превращению их в систему продуманной и понятно изложенной информации.

К таким средствам, образующим состав науки административного права, относятся предмет науки, методология науки, система науки, научная терминология, категории науки, отраслевая библиография, история науки.

Наука административного права, во-первых, включает деятельность специалистов в данной области знаний, выражающуюся в изучении, объяснении административно-правовых явлений; во-вторых, представляет собой определенную сумму накопленных, осмысленных и систематизированных знаний о нормах административного права, административно-правовых институтах, понятиях и категориях.

Следовательно, **наука административного права** – это система научных представлений, знаний и теоретических положений о закономерностях, действующих в сфере административного права, как совокупности соответствующих правовых норм и их применения органами и должностными лицами исполнительной власти. [35, с. 76]

Предмет науки административного права состоит из нескольких частей, составных элементов:

- 1) административно-правовые нормы;
- 2) административно-правовые отношения;
- 3) административно-правовые категории;
- 4) практика применения норм административного права. [74, с. 51]

Наука административного права исследует:

- правовое положение граждан (физических лиц) в сфере государственного управления;
- правовой статус органов государственного управления;

- правовое положение негосударственных объединений в сфере управления предприятий, учреждений, организаций, юридических лиц;
- административно-правовой статус государственных и общественных служащих;
- правовые формы и методы управления;
- способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении;
- административный процесс и его виды;
- систему общего, отраслевого и межотраслевого управления и регулирования управления в указанных системах нормами административного права;
- административно-юрисдикционную деятельность государства. [35, с. 77 – 78]

Результатом научных исследований является разработка рекомендаций и предложений, направленных на повышение эффективности административно-правового регулирования и совершенствование практического применения норм административного права во всех сферах и отраслях управления. Наука административного права призвана разрабатывать научные понятия и категории, которыми она пользуется. В административно-правовых категориях выражено то главное, сущностное, что характеризует административное право в его постоянном развитии и что отражает наука административного права. Во всем этом проявляется активное влияние науки административного права на развитие и совершенствование исполнительной деятельности, механизма государственного управления и административно-правового регулирования. Тем самым наука административного права вносит свой вклад в решение задач, стоящих перед обществом и государством.

Необходимо отметить, что наука административного права не может ограничиться только анализом имеющихся норм этой отрасли права и административно-правовых отношений. Она обязана разрабатывать рекомендации по совершенствованию структуры и деятельности органов исполнительной власти, системы административно-правового регулирования. В настоящее время первостепенное значение имеет разработка проблем улучшения административно-правового обеспечения реализации и защиты прав граждан, государственного регулирования рыночных отношений.

Кроме того, наука административного права находит свое выражение в реальной управленческой практике, в том числе в практике применения правовых норм.

На основе выводов, полученных при изучении административно-правовых явлений, ученые разрабатывают рекомендации по улучшению структуры аппарата управления, а также норм, регламентирующих правовое положение граждан и общественных объединений.

Теоретической основой науки административного права являются философские и общесоциологические науки, положения теории социального управления, общей теории и социологии права. Большое значение для научных исследований проблем административного права имеет законодательство: Конституция Республики Беларусь, декреты, указы Президента, акты органов исполнительной власти, в которых содержатся административно-правовые нормы и решения тех или иных вопросов управления.

Для решения теоретических проблем административного права особо важное значение имеет изучение практического опыта организации и деятельности органов государственного управления, мер по совершенствованию систем и структур управления, форм и методов работы, административной правоприменительной практики и др.

Методологической основой науки административного права являются исторический, сравнительно-правовой, логический, формально-юридический и социологический методы исследования.

Наука административного права призвана служить интересам личности, общества и государства.

Среди функций науки административного права можно выделить теоретическую, прикладную, воспитательную.

Теоретическая функция способствует развитию юридической науки, общей теории социального управления.

Прикладная функция призвана разрабатывать рекомендации по совершенствованию правового регулирования, деятельности государственных органов, создавать необходимые условия для изучения административно-правовых явлений (подготовка учебников, монографий, статей и др.), пропаганды правовых знаний.

Воспитательная функция способствует развитию необходимых навыков, подходов, принципов и правил поведения у граждан, служащих, понимания или необходимости государственного регулирования социальных процессов, необходимости реализации административно-правовых норм, нетерпимости к их нарушениям.

Наука административного права Республики Беларусь является составной частью белорусской юридической науки. Она имеет связь с подобными науками зарубежных стран, с юридической практикой своей страны и зарубежных стран, опирается на положительные (приемлемые) достижения зарубежной науки. [35, с. 79]

2.2. Система науки административного права

Если предмет науки административного права обусловлен объектом познания и строго ограничивает круг собираемых наукой знаний, то система науки приводит эти знания в порядок, т. е. систематизирует их. Каждая отрасль права предполагает свою систему, которая соответствует ее содержанию. Система науки административного права определяется ее содержанием и строится на основе внутренней связи, существующей между административно-правовыми институтами. Однако система науки и система отрасли права по объему не совпадают.

Система науки административного права шире системы отрасли права.

Во-первых, система науки административного права представляет собой не только сумму научных знаний о действующем административном праве и его институтах, но также знания о наиболее общих категориях (понятиях) административного права: предмете, методе и принципах административного права, административно-правовых нормах и административно-правовых отношениях и их видах, субъектах и объектах этих отношений, исполнительной власти и ее признаках и функциях. Это базисные категории первого уровня.

Во-вторых, система науки административного права строится на началах, характерных для построения системы любой науки: разрозненный и хаотически расположенный материал систематизируется и превращается в логически стройное единое целое. Систематизация различает *метод распределения научного материала на части* (в соответствии с правовыми институтами) и *метод организации его в целостное образование*, доступное для познания и практического использования.

В-третьих, система науки административного права интегрирует материал о системах административного права – институционный, процессуальный, отраслевой – в единую систему знаний об административном праве. [35, с. 80]

2.3. Административное право как учебная дисциплина

Административное право следует рассматривать и как учебную дисциплину. В последнем качестве она выступает в учебниках, учебных пособиях, лекциях, учебных комплексах, программах. Учебная дисциплина базируется на науке административного права, ее содержание зависит от достижений науки, от того, насколько полно исследованы учеными административно-правовые нормы и отношения. В науке могут быть пробелы, упущения или недостаточная исследованность определенных вопросов, административно-правовых явлений. В учебном же курсе они должны быть изложены и освещены, охвачены все вопросы, предусмотренные программой, чтобы учащийся мог получить весь комплекс знаний. Ведь учебник или лекция могут оказаться для него единственным источником необходимых сведений. В связи с этим нередко авторам учебников приходится восполнять пробелы науки, пополнять знания об административно-правовых проблемах или излагать материал в виде комментариев тех или иных норм, актов. Поэтому учебник как книга, в которой материал излагается положительно, становится монографией-учебником. [74, с. 58]

В учебнике освещаются не все вопросы, получившие научное исследование. Во-первых, это не позволяет объем учебника. Во-вторых, студент не имеет возможности изучить все вопросы административного права так досконально, как это сделано в научно-исследовательских работах, а в большинстве случаев в этом нет необходимости.

В учебнике должны найти отражение в первую очередь вопросы, которые представляют наибольшую значимость для студентов, учащихся, т. е. самые важные сведения, выводы, рекомендации, полученные в научных исследованиях. Конечно, фактически в каждом учебнике, у каждого преподавателя, обогащенного определенным опытом, научными знаниями и имеющим свою позицию, присутствует субъективное мнение. Такое разнообразие мнений логично и положительно, свидетельствует о научном уровне автора, преподавателя.

Неоднозначно воспринимается сегодня вопрос **системы учебной дисциплины «административное право»**, которая, безусловно, является отражением содержания отрасли.

Наиболее распространенным является деление административного права на Общую и Особенную части. В частности, «Общую» и «Особенную часть» выделяют авторы учебника «Российское административное право» В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин, З.Л. Багишев, [115, с. 32] В.Е. Севрюгин. [133, с. 33]

Аналогичного мнения придерживаются и Д.М. Овсянко, [124, с. 304 – 310] А.Ф. Ноздрачёв, указывающие, что система административного права состоит из общих и отраслевых институтов административного права. [122, с. 24]

В составе Общей части выделяются административно-правовые нормы и институты, регламентирующие и определяющие характерные черты административного права, его предмет, метод, административно-правовые отношения, источники административного права; субъекты административного права; формы и методы реализации исполнительной власти – понятие, виды, правовые акты, административно-правовой договор; ответственность по административному праву (понятие, виды); административная ответственность и её особенности; административные взыскания; дисциплинарная ответственность; материальная ответственность; законность и дисциплина, включающие понятия и содержание законности и дисциплины в сфере исполнительной власти и способы их обеспечения; контроль и надзор и др.

Особенная часть является наиболее развернутой и дифференцированной, так как включает сферы и отрасли управления, а также управление в межотраслевых сферах. Поскольку речь идёт об организации управления в конкретных отраслях (промышленность, транспорт, сельское хозяйство, строительство, образование, культура, здравоохранение, оборона, безопасность, иностранные дела и многие другие отрасли (области) управления), а также управления в межотраслевой сфере (экономика, финансы, статистика, таможенное дело, налоговая служба и другие), то спецификой этой части административного права является большая нормативно-правовая конкретизированность, раскрытие статуса конкретных отраслей, сфер и управления ими на основе соответствующего законодательного и нормативно-правового материала, без которого немислима Особенная часть и что делает её написание и тем более анализ сложной задачей, требующей кропотливой работы по изучению и вовлечению в научно-литературный оборот динамично развивающихся многочисленных правовых источников.

По мнению Д.Н. Бахраха в «Общую часть» входят пять групп институтов (подотраслей), которые регулируют:

- административно-правовой статус граждан (индивидуальных субъектов права);
- основы организации и деятельности исполнительной власти (аппарат государственного управления);
- административно-правовой статус негосударственных организаций;
- принуждение по административному праву;
- законность деятельности исполнительной власти.

В «Особенную часть» административного права Д.Н. Бахрах включает четыре подотрасли, которые регулируют:

- 1) обеспечение безопасности граждан, общества, государства, административно-политическую деятельность;
- 2) организационно-хозяйственную деятельность;
- 3) социально-культурную деятельность;

4) деятельность государственной администрации в сфере организации и осуществления политических, экономических и иных связей с другими странами (внешние связи). [10, с. 9]

Вопрос о существовании Общей и Особенной частей является дискуссионным.

А.П. Коренев делит административное право на три части.

Первая часть – общая, включает вопросы государственного управления; исполнительной власти; административно-правового статуса граждан (физических лиц); определённый порядок организации и административно-правовой статус органов исполнительной власти, а также иных субъектов управления; государственной службы; административно-правового статуса негосударственных объединений, их служащих и представителей; форм и методов государственного управления; актов управления; законность.

Вторая часть – управление в сферах межотраслевой, социально-политической, социально-культурной, хозяйственной деятельности.

Третья часть – административно-процессуальные нормы КоАП. [69, с. 31]

А.Н. Крамник предлагает разделить нормы административного права на четыре части. В первую часть он включает институты:

1) определяющие правовой статус граждан в сфере государственного управления;

2) определяющие правовой статус государственных органов в сфере государственного управления;

3) определяющие правовой статус негосударственных организаций в сфере государственного управления;

4) определяющие правовой статус государственных служащих;

5) обеспечивающие контроль за субъектами административного права.

Во второй части объединяет нормы, регулирующие ответственность по административному праву.

В третьей части располагает нормы административного процесса.

В четвёртую часть включает нормы, определяющие административно-правовые основы управления экономикой, социально-культурной, административно-политической и иными сферами.

Каждая часть состоит из соответствующих правовых институтов. [74, с. 48]

ТЕМА 3. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ

- 3.1. Понятие и особенности административно-правовой нормы.
- 3.2. Структура административно-правовой нормы.
- 3.3. Виды административно-правовых норм.
- 3.4. Реализация административно-правовых норм.
- 3.5. Понятие и особенности административно-правовых отношений.
- 3.6. Структура административно-правовых отношений.
- 3.7. Виды административно-правовых отношений.

3.1. Понятие и особенности административно-правовой нормы

Административное право состоит из многочисленных правовых норм. В юридической литературе существуют разные варианты определения административно-правовой нормы.

Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П.: «Административно-правовая норма – это устанавливаемое государством правило, целью которого является регулирование общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся (по мере необходимости) в сфере механизма исполнительной власти или (в широком смысле) государственного управления». [33, с. 27]

Б.М. Лазарев: «Норма... административного права есть установленное... государством правило, которое призвано регулировать отношения в сфере государственного управления и реализация которого, как и норм других отраслей права, подкрепляется на случай невыполнения принудительной силой государства». [106, с. 59]

В.М. Манохин: «...нормы административного права есть установленные компетентными органами, строго определённые, обеспеченные мерами государственного принуждения правила поведения участников государственного управления». [114, с. 58 – 59]

Крамник А.Н.: «Административно-правовая норма – это установленное компетентными государственными органами правило поведения субъектов в сфере государственного управления». [74, с. 24]

Административно-правовые нормы преследуют цель обеспечить должную упорядоченность организации и функционирования, как всей системы исполнительной власти, так и её отдельных звеньев, рационального их взаимодействия; определяют тот или иной вариант должного, т. е. соответствующего интересам правового государства, поведения всех лиц и организаций; предназначены для эффективной реализации конституционного назначения механизма исполнительной власти; служат интересам установления и обеспечения прочного режима законности и государственной дисциплины в общественных отношениях, возникающих в процессе государственно-управленческой деятельности.

Особенности административно-правовых норм:

- особая сфера применения – область деятельности административных органов;
- нормами административного права регулируются управленческие общественные отношения;
- наличие обязательных правил поведения субъектов административного права;
- императивный (повелительный) характер;

- имеют свои средства обеспечения, охраны от возможного невыполнения или ненадлежащего выполнения их повелений;
- нередко возникают в результате правотворческой деятельности органов государственного управления;
- во многих случаях они регулируют общественные отношения, составляющие предмет иных отраслей права;
- имеют широкий масштаб своего воздействия.

Итак, **административно-правовая норма** – это санкционированное государством и поддерживаемое в случае необходимости его принудительной силой правило поведения, предназначением и непосредственной целью которого является регулирование общественных отношений в сфере исполнительной власти, административно-правовой части статуса гражданина и общественных объединений, их связей с исполнительной властью, контроль за её деятельностью и установление ответственности указанной власти перед обществом и гражданином.

3.2. Структура административно-правовой нормы

Административно-правовые нормы, как и нормы других отраслей права, имеют структуру. Они состоят из:

- 1) гипотезы;
- 2) диспозиции;
- 3) санкции.

Диспозиция – основная часть административно-правовой нормы – определяет само правило поведения, предписываемое, дозволяемое или рекомендуемое данной нормой права. Без неё не может быть административно-правовой нормы как таковой. Административно-правовая норма может состоять только из диспозиции, например, содержащаяся в ч. 1 ст. 3.1. КоАП 2003 г.:

«Вина – психическое отношение физического лица к совершённомu им противоправномu деянию, выраженное в форме умысла или неосторожности».

Гипотеза содержит указание на фактические условия, при наличии которых нужно и можно действовать определённым образом. Обстоятельства, предусматриваемые гипотезой нормы административного права, являются юридическими фактами. Они порождают, изменяют или прекращают административные правоотношения.

Санкция предписывает меру конкретной ответственности для нарушителя административно-правовой нормы. Наиболее распространёнными санкциями являются меры дисциплинарной и административной ответственности и меры пресечения. Санкция имеет место в правоохранительных нормах и отсутствует в нормах положительного регулирования.

Некоторые административно-правовые нормы имеют трёхчленную структуру, т. е. состоят из диспозиции, гипотезы и санкции. Например, административно-правовая норма, содержащаяся в ч. 1 ст. 22.8. КоАП 2003 г.:

«Занятие видами деятельности в области защиты информации (за исключением информации, составляющей государственную тайну) без получения в установленном порядке специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (лицензия) в соответствии с законодательством обязательно, –

влечёт наложение штрафа в размере от десяти до тридцати базовых величин с конфискацией средств защиты информации или без конфискации, на индивидуального предпринимателя – от двадцати до тридцати базовых величин с

конфискацией средств защиты информации или без конфискации, а на юридическое лицо – от ста до двухсот базовых величин с конфискацией средств защиты информации или без конфискации».

В преобладающей части норм административного права имеется не три части, а две: гипотеза и диспозиция или диспозиция и санкция. Например, административно-правовая норма, содержащаяся в ст.2.8 КоАП 2003 г. состоит из диспозиции и гипотезы: «физическое или юридическое лицо считается не подвергавшимся административному взысканию, если в течение одного года со дня окончания исполнения административного взыскания не совершит нового административного правонарушения».

Административно-правовая норма, содержащаяся в ч. 1 ст. 24.7. КоАП 2003 г. состоит из диспозиции и санкции:

«Несообщение суду по гражданским либо хозяйственным делам о перемене адреса во время производства по делу –

влечёт наложение штрафа в размере до тридцати базовых величин».

Таковы варианты структуры административно-правовых норм.

Административно-правовую норму нельзя отождествлять с правовым актом, в котором она содержится. Правовой акт – это форма выражения государственно-властных, административно-правовых велений. В одном правовом акте может содержаться несколько административно-правовых норм. Равным образом отдельные элементы административно-правовых норм могут находиться в разных статьях (её частях) правового акта или в различных правовых актах. При этом не всегда все элементы административно-правовой нормы чётко формулируются.

3.3. Виды административно-правовых норм

Существуют различные классификации административно-правовых норм. А.Н. Крамник предлагает классифицировать административно-правовые нормы по следующим критериям:

- 1) по целевому назначению;
- 2) по методу воздействия;
- 3) по юридической силе;
- 4) по адресатам;
- 5) по содержанию;
- 6) по действию в пространстве и во времени. [74, с. 27]

По целевому назначению нормы административного права можно разделить на: нормы положительного регулирования и правоохранительные. Нормы положительного регулирования направлены на регулирование правомерного поведения, формулируют положительные веления, т. е. устанавливают определённые права и обязанности и не содержат санкций. Например, в соответствии с п. 1 ст. 45 Закона Республики Беларусь «О дорожном движении» аварийная световая сигнализация должна быть включена в случае дорожно-транспортного происшествия. Санкция наличествует у правоохранительных норм. Например, согласно ч. 1 ст. 25.8. КоАП: «нарушение призывниками или военнообязанными правил воинского учета – влечет наложение штрафа в размере от двух до трех базовых величин».

По методу воздействия различают нормы:

1) обязывающие, т. е. предписывающие в предусмотренных данной нормой условиях совершать определённые действия. Веления, которые содержатся в такого рода административно-правовых нормах, могут быть выражены как обязательное

предписание. Например, в соответствии с п. 6 ст. 8 Закона Республики Беларусь «О дорожном движении» водитель транспортного средства обязан своевременно предоставлять транспортное средство на государственный технический осмотр;

2) запрещающие, т. е. такие, которые предусматривают запрет на совершение тех или иных действий в условиях, определённых данной нормой. Запреты могут носить общий или специальный характер. Например, действие (бездействие), составляющее административное правонарушение, является общим запретом. Примером запрета специального характера может служить следующая норма. В соответствии с п. 1 ст. 4 Закона Республики Беларусь «Об участии граждан в охране правопорядка» гражданам, принимающим участие в охране правопорядка, запрещается осуществлять деятельность, не предусмотренную настоящим Законом;

3) уполномочивающие или дозвоительные, разнообразные по наименованию, в которых выражается предусмотрение административно-правовой нормой возможности адресата действовать в рамках требований данной нормы по своему усмотрению. Прямых предписаний, как и запретов, нет. Однако норма создаёт определённый правовой режим, в рамках которого участники регулируемых отношений действуют не произвольно, а подчиняясь указанному режиму. Отсутствие предписаний и запретов свидетельствует о наличии иного средства юридического воздействия, а именно – разрешения. Дозволение фактически означает разрешение данной нормой в данных условиях совершать либо не совершать данные действия. В административно-правовой литературе дозвоительные нормы соответственно могут характеризоваться как разрешительные. Например, в соответствии со ст. 11 Закона «Об обращениях граждан» гражданин, обратившийся с жалобой, имеет право ознакомиться с материалами её проверки в той мере, в которой это не затрагивает права других граждан и не противоречит требованиям законодательства об охране государственной и иной охраняемой законом тайны;

4) рекомендательные административно-правовые нормы (однако, этот вопрос в теории административного права носит достаточно дискуссионный характер);

5) дефинитивные. Например, в соответствии с п. 1 ст. 1.3 КоАП РБ 2003 г. вредные последствия – причинение имущественного, морального и иного вреда охраняемым настоящим Кодексом правам и интересам;

6) стимулирующие (поощрительные) обеспечивают с помощью соответствующих средств материального или морального воздействия должное поведение участников регулируемых общественных отношений. В литературе отмечается: удельный вес подобного рода административно-правовых норм имеет тенденцию к возрастанию, что связывается с использованием в процессе реализации исполнительной власти экономических рычагов (методов). Именно в таком аспекте говорится об установлении налоговых, таможенных и иных льгот, освобождении от налогового обложения, применении льготного кредитования.

По юридической силе нормы делятся:

- 1) на конституционные;
- 2) на нормы президентских правовых актов;
- 3) на нормы законов;
- 4) на нормы органов государственного управления, которые также имеют свою иерархию (нормы Совета Министров, республиканских органов государственного управления, местных органов государственного управления).

По адресатам нормы классифицируют следующим образом:

- 1) регулирующие правовой статус государственных организаций;
- 2) регулирующие правовой статус работников государственных организаций;
- 3) определяющие правовой статус органов местного управления;
- 4) определяющие правовой статус граждан в сфере управления.

По содержанию нормы делятся на материальные и процессуальные.

Главная особенность материальных административно-правовых норм состоит в том, что они в юридическом порядке закрепляют комплекс прав и обязанностей, а также ответственность субъектов регулируемых административным правом общественных отношений, часто именуемых управленческими. Такие административно-правовые нормы устанавливают статус органов исполнительной власти, их структуру, компетенцию, организационные формы деятельности, основы взаимодействия субъектов исполнительной власти и гражданина, контроль за органами исполнительной власти и их ответственность перед гражданином и обществом, взаимосвязи с различного рода объектами, а также органов исполнительной власти различных видов и уровней. [33, с. 29]

К процессуальным административно-правовым нормам обычно относят нормы, регламентирующие динамику функционирования органов исполнительной власти и обусловленных ею отношений. Процессуальные административно-правовые нормы не всегда имеют чёткие рамки и границы, однозначно определяющие их процедурно-процессуальный характер, что на практике затрудняет разграничение материальных и процессуальных прав. Например, нормы, определяющие порядок приёма, рассмотрения, разрешения жалоб и заявлений граждан, имеют не только аспекты процессуального права, но и материального административного права.

По действию в пространстве различают нормы:

- 1) общего действия (республиканского);
- 2) местного действия;
- 3) межтерриториального масштаба действия.

Нормы общего действия распространяются на всю территорию республики. Это нормы, содержащиеся в законодательных актах, актах Президента Республики Беларусь, Совета Министров, республиканских органов государственного управления.

Нормы местного действия распространяют свою силу на определённую административно-территориальную единицу или действуют в пределах одного учреждения, организации. Например, нормы, находящиеся в актах местных Советов депутатов, местных исполнительных комитетов действуют в пределах соответствующей территории: сельсовета, района, города, области.

Нормы межтерриториального масштаба действия – это такие правила, которые распространяют своё влияние на соответствующую территорию независимо от административно-территориальных единиц или на две или более области, города, района, посёлка, сельсовета. Например, установление карантина, определённых запретов, ограничений (иных правил) в связи со стихийными бедствиями или при иных чрезвычайных ситуациях (см.: Закон Республики Беларусь «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).

По действию во времени различаются нормы постоянного и нормы временного действия.

По общему правилу, большинство административно-правовых норм не ограничены определёнными сроками действия. Они действуют бессрочно, постоянно до их официального изменения либо отмены, прекращения действия. Временный срок действия административно-правовых норм регулируется общими правовыми предписаниями, содержащимися в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». В соответствии со ст. 65 указанного закона декреты Президента Республики Беларусь и законы Республики Беларусь вступают в силу через 10 дней после их официального опубликования, если в этих актах не установлен иной срок. Указы Президента Республики Беларусь, постановления Совета Министров Республики Беларусь вступают в силу со дня включения их в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, если в этих документах не установлен иной срок. Постановления палат Парламента – Национального собрания Республики Беларусь вступают в силу с момента принятия, если иное не предусмотрено в самих постановлениях.

Нормативные правовые акты, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, вступают в силу только после их официального опубликования. При этом, как правило, нормативные правовые акты публикуются после включения их в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь.

Таким образом, норма административного права, начинает действовать:

- через 10 дней после официального её опубликования;
- со дня включения в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь после специального названного срока.

Д.Н. Бахрах выделяет три типа действия административно-правовых норм:

- 1) перспективное – направленное на факты, отношения, возникшие после вступления её в силу (например, норма, усиливающая наказание);
- 2) немедленное – на вновь возникшие и ранее возникшие правоотношения, но с даты вступления её в силу (например, норма, увеличивающая срок военной службы, может быть распространена и на военнослужащих, которые были призваны ранее, но не были демобилизованы до вступления нормы в силу);
- 3) с обратной силой – на вновь возникшие отношения и на правоотношения, которые возникли до вступления нормы в силу, но с более ранней даты (например, норма, которая устраняет, смягчает ответственность). [8, с. 12]

В соответствии со ст. 67 Закона «О нормативных актах Республики Беларусь» нормативный правовой акт не имеет обратной силы, то есть не распространяет своё действие на отношения, возникшие до его вступления в силу, за исключением случаев, когда он смягчает или отменяет ответственность граждан или иным образом улучшает положение лиц, на которых распространяется действие нормативного правового акта, либо когда в самом нормативном правовом акте или в акте о введении его в действие прямо предусматривается, что он распространяет своё действие на отношения, возникшие до его вступления в силу.

Прекращение действия административно-правовой нормы определяется датой её отмены, а также тем фактом, полностью ли она прекратила своё действие.

Норма может быть отменена и прямо, и косвенно. При прямой отмене определяется дата, когда норма перестаёт действовать. Под косвенной отменой понимается принятие новой нормы, что означает прекращение действия аналогичной старой нормы со дня вступления в силу новой.

Если норма была срочной, то есть заранее установлено время её действия, то по его истечении она утрачивает силу. Кроме того, в соответствии со ст. 69 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» нормативный правовой акт прекращает своё действие в случае признания его неконституционным.

Возможны три варианта установления пределов прекращения действия старой нормы. Она:

- 1) переживает себя, если продолжает регулировать отношения, которые возникли на её основе, и после даты вступления в силу новой;
- 2) немедленно прекращает действие на все отношения, которые ранее регулировала, с даты утраты ею силы;
- 3) досрочно прекращает действие на правоотношения, которые раньше регулировались ею, а впоследствии стали регулироваться новой нормой с обратной силой.

При таком понимании обратная сила нормы – это её ревизионная сила, что предполагает пересмотр (ревизию) урегулированных в соответствии с действовавшей ранее нормой прав и обязанностей. Норма обратного действия обязывает пересмотреть правоприменительные акты о размере выплат, наложении административного взыскания и т. д. Когда речь идёт о выплатах, обратная сила означает перерасчёт за прошлое время. Если же акт управления о размере выплат (пенсий, зарплаты, стипендий и т. д.) изменяется лишь со дня вступления в силу новой нормы, – это её немедленное действие. В качестве примеров переживания старой нормы можно назвать сохранение прежнего размера заработной платы после вступления в силу новой нормы, которая уменьшила должностной оклад; применение уже после отмены старой нормы с более мягкой санкцией за правонарушение, совершённое до вступления в силу новой нормы.

Основным принципом действия любой нормы во времени является немедленное действие. Если норма ухудшает правовое положение граждан (усиливает или устанавливает вновь ответственность, увеличивает возраст, стаж для получения права и т. д.), она должна иметь перспективное действие, а старая должна переживать себя. И, наоборот, норме, благоприятной для граждан, на которых она распространяется, может быть придана обратная сила. [8, с. 13]

Все три действия нормы во времени названы в ст. 1.5 КоАП Республики Беларусь: «Противоправность деяния и административная ответственность определяются законом, действовавшим во время совершения этого деяния. Временем совершения деяния признаётся время осуществления противоправного действия (бездействия) независимо от времени наступления последствий».

Закон, устранивший противоправность деяния, смягчающий или отменяющий ответственность физического лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу. Со дня вступления в силу закона, устранившего противоправность деяния, соответствующее деяние, совершённое до его вступления в силу, не считается административным правонарушением.

Закон, устанавливающий противоправность деяния, усиливающий ответственность или иным образом ухудшающий положение физического или юридического лица, обратной силы не имеет».

Гавриленко Д.А., Мах И.И. классифицируют административно-правовые нормы по степени определённости изложенных в нормах требований:

- 1) на абсолютно-определённые, которые с абсолютной точностью определяют права и обязанности участников административно-правовых отношений, условия действия норм или меры юридической ответственности за их нарушение. Примером

может служить ч. 1 ст. 7 Закона «Об обращениях граждан». В ней, в частности, указано, что письменное обращение должно содержать: наименование и (или) адрес государственного органа, иной организации (должность, фамилию, имя, отчество должностного лица), в которые направляется обращение; фамилию, имя, отчество гражданина, данные о его месте жительства и (или) работы (учебы); изложение сути обращения (предложения, заявления, жалобы); личную подпись гражданина.

2) на относительно-определённые, которые не содержат достаточно полных сведений об условиях действия норм, правах и обязанностях участников общественных отношений или мерах юридической ответственности и предоставляют правоприменительным органам возможность решать дело с учётом конкретных обстоятельств. Например, ч. 2 ст. 17 того же Закона гласит, что расходы, понесенные государственным органом, иной организацией в связи с рассмотрением обращений, содержащих заведомо ложные сведения, могут быть взысканы с граждан в судебном порядке;

3) на альтернативные, допускающие несколько вариантов поведения, предусмотренных нормой. Например, решение, принятое по обращению, может быть обжаловано в вышестоящие государственные органы, иные организации (вышестоящим должностным лицам) и (или) в суд (п. 3 ст. 14 Закона «Об обращениях граждан»). [40, с. 25]

3.4. Реализация административно-правовых норм

Реализация административно-правовых норм представляет собой логический процесс претворения в жизнь государственной воли его субъектами.

Известны два основных варианта реализации административно-правовых норм: *исполнение и применение*. Иногда к ним добавляются *соблюдение и использование*.

Исполнение административно-правовых норм представляет собой точное следование участников регулируемых управленческих отношений тем предписаниям, запретам или дозволениям, которые в них содержатся.

Данный вариант реализации правовых норм универсален, так как его субъектами являются любые участники управленческих отношений. От качества, объема и уровня исполнения зависит реальность административно-правовых норм и устанавливаемого ими правового режима в сфере государственного управления.

Применение административно-правовых норм является прерогативой соответствующих субъектов исполнительной власти. Оно практически выражается в издании полномочным органом индивидуальных юридических актов, основанных на требованиях материальных либо процессуальных норм. Эти акты издаются применительно к конкретным административным делам (например, приказ о назначении на должность, решение по жалобе гражданина, регистрация общественного объединения и др.).

Административно-правовая норма реализуется не в результате какого-либо запрета той или иной стороной управленческого отношения, а путем официального юридически властного решения конкретного дела, что относится к компетенции органов государственного управления (должностных лиц).

Правоприменение – общая характеристика механизма исполнительной власти. По своему социальному содержанию применение административно-правовых норм представляет собой одну из правовых форм исполнительной управленческой деятельности.

Реализация административно-правовых норм в форме *соблюдения* характеризуется добровольным подчинением субъекта права требованиям административно-правовых норм. Сущность данной формы состоит в воздержании субъекта от совершения действий, запрещенных нормами. Таким образом, соблюдение может осуществляться без вступления субъекта в конкретные административно-правовые отношения.

При *использовании* субъект сам принимает решение о том, воспользоваться или нет предоставленным ему субъективным правом (например, на обжалование). [35, с. 61 – 62]

3.5. Понятие и особенности административно-правовых отношений

Административно-правовые отношения – это разновидность правоотношений, т. е. общественных отношений, регулируемых нормами права. Соответственно, под административно-правовыми можно понимать общественные отношения, урегулированные нормами административного права. Почти все авторы, основательно занимавшиеся административным правом, исследовали административно-правовые отношения.

По мнению Ю.М. Козлова, «под административно-правовым отношением понимается урегулированное административно-правовой нормой управленческое общественное отношение, в котором стороны выступают как носители взаимных обязанностей и прав, установленных и гарантированных административно-правовой нормой». [6, с. 58]

Бахрах Д.Н. определяет административно-правовые отношения как «урегулированные нормами административного права общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления». [8, с. 18]

Административно-правовые отношения возникают между:

- административными органами, их должностными лицами и гражданами;
- административными органами, их должностными лицами и предприятиями, учреждениями, организациями;
- административными органами, их должностными лицами и общественными объединениями и их представителями и др.

Существуют специфические причины возникновения административно-правовых отношений, в числе которых можно отметить следующие:

- они складываются в связи с осуществлением административными органами функций государственного управления;
- одним из субъектов данных отношений обязательно выступает административный орган;
- они могут возникать как по инициативе любой из сторон, так и без согласия одной из них.

Споры между сторонами в большинстве случаев разрешаются во внесудебном (административном) порядке. [40, с. 39 – 40]

Следует выделить некоторые особенности, дополняющие эту общую характеристику и способные служить основой для отграничения административно-правовых отношений от других видов правоотношений. Они достаточно существенны, так как на природу административно-правовых отношений оказывают определяющее влияние: сфера их возникновения (механизм функционирования испол-

нительной власти); специфика административно-правового регулирования (императивность и односторонность волеизъявлений субъектов управления); содержание административно-правовых норм, т. е. юридической базы. На первый план выдвигаются предмет и метод административного права, которые дают необходимую основу для проведения видовых различий между правовыми отношениями.

Так в чем же особенности административно-правовых отношений?

Проблема этих отношений всегда была остро дискуссионной, причем переход системы государственного управления к условиям рыночных отношений в ещё большей степени усиливает это её качество (свобода производителя, рынок в его подлинно экономическом смысле, механизм государственного регулирования в новых условиях и т. п.). Поэтому она имеет принципиальное значение для понимания существа административного права вообще, средств административно-правового регулирования – в особенности. В силу этого, значение приобретает выделение таких элементов сущностной характеристики административно-правовых отношений, с помощью которых возможно определение их реального места в системе правовых отношений. [4, с. 71]

Разные авторы выделяют различные особенности административно-правовых отношений. В целом существуют следующие особенности:

1) в отличие от иных отношений, в частности гражданско-правовых, административно-правовые отношения – это отношения власти и подчинения. То есть такие отношения, в которых отсутствует юридическое равенство сторон. Правда, как отмечают специалисты, не следует низводить роль административного права до уровня полицейского, а административные правоотношения – до признания их основанными исключительно на государственном принуждении. [33, с. 34]

Властеотношения, как категорию, не следует рассматривать в качестве специфического свойства административных правоотношений, тем более – безоговорочно. С другой стороны, именно этот их признак является доминирующим, поскольку он предопределен важнейшими приоритетами государственной управленческой деятельности. [4, с. 72]

2) природа государственно-управленческой деятельности требует выделения субъекта управления, т. е. той стороны регулируемых административным правом управленческих отношений, в руках которой концентрируется власть. В силу этого налицо определенный приоритет воли такого субъекта (единая управляющая воля);

3) управление в административно-правовых отношениях всегда предполагает подчинение воли участников совместной деятельности единой управляющей воле; в управленческих отношениях налицо соподчинённость волей. Таким образом, с одной стороны – авторитет, господствующая воля субъекта управления, с другой – подчинение ей воли всех иных участников управленческих отношений;

4) административно-правовые отношения тесно связаны со сферой исполнительной власти. Поскольку государство – управляемая сфера, в административно-правовых отношениях всегда находят свое выражение все качества, присущие управленческой деятельности. В административных отношениях субъект всегда в том или ином объёме призван находить свой публично-правовой, т. е. государственный интерес. Административно-правовые отношения напрямую связаны с практической реализацией задач, функций и полномочий исполнительной власти. Отсюда – публичный характер, государственный интерес;

5) в сфере государственного управления действуют особого рода субъекты – органы исполнительной власти. В связи с этим разнообразные правоотношения действуют не просто в сфере государственного управления, но и в связи или по поводу реализации полномочными субъектами исполнительной власти своей управленческой компетенции;

б) управленческая деятельность, т. е. деятельность в сфере исполнительной власти, составляющая объект административно-правового регулирования, равно как и связанные, с ней общественные отношения, прямо и непосредственно выражают волю и интересы государства. То есть речь идёт о том, что выразить эти интересы может только субъект, который действует от имени государства и является носителем соответствующих полномочий государственно-властного характера. В административно-правовых отношениях всегда одной из сторон является официальный и полномочный субъект исполнительной власти. Несмотря на то, что в административных отношениях практически могут участвовать различные стороны, в них всегда имеется обязательная сторона, без которой такого рода отношения вообще не возникают. То есть они возникают только при условии обязательного участия в них соответствующего исполнительного органа (должностного лица, представляющего публично-правовой интерес).

Административно-правовые отношения по своей сути являются организационными. Это не означает, что другие отношения не могут иметь организационного характера. Это одна из характерных черт, а не всеобщее и исключительное правило. Во многом организационный характер имеют также отношения в сферах законодательной и судебной власти. Характеризуя административно-правовые отношения как организационные, следует отметить их прямую связь с реализацией функций и полномочий исполнительной власти, которые направлены на организацию исполнения правовых велений, актов и т. д.

Административно-правовые отношения складываются в той сфере, в которой осуществляются, в конечном счете, функции, направленные на организацию совместной деятельности людей. К государственному управлению в большей степени, чем к другим сферам, применима формулировка «непосредственно организующая деятельность государства», что не означает потери или тем более отсутствия функции организационного характера у других органов (законодательных, судебных). Организация в государственно-управленческом смысле осуществляется в особых, присущих исполнительной власти формах. Её структурно-функциональное выражение фиксируется в административно-правовых нормах, а практическая направленность реализуется в административно-правовых отношениях.

Будучи разновидностью организационных отношений, административно-правовые отношения не только преследуют цель организации собственной работы аппарата управления, но и охватывают различного рода организационные аспекты, выходящие за рамки собственной организации. В структурном смысле – это образование различного рода управленческих структур, регистрация возникающих негосударственных образований; в функциональном – это повседневное регулирующее воздействие на поведение всех, кто соприкасается со сферой исполнительной власти.

Административные правоотношения возникают по инициативе любой из сторон. Однако согласие или желание второй стороны не является во всех случаях обязательным условием их возникновения. Такие отношения могут возникать и вопреки желанию или согласию второй стороны.

Указанная особенность обусловлена тем, что в них обязательно участвует властный субъект, которому административно-правовая норма предписывает в данных условиях совершение таких действий, которые влекут за собой возникновение конкретных административно-правовых отношений.

Названная особенность имеет большое значение. На практике субъекты исполнительной власти в административно-правовых отношениях действуют властно, а принимаемые ими решения (или совершаемые ими действия) приобретают юридическую силу независимо от согласия или несогласия второй стороны. Наиболее показательны в этом смысле такие правоотношения, в рамках которых полномочный исполнительный орган применяет предусмотренные административно-правовой нормой меры дисциплинарной или административной ответственности за совершение соответствующих поступков. Не менее показательны случаи, когда вышестоящий орган управления даёт обязательные для нижестоящего органа предписания и т. п. [33, с. 35 – 37]

Однако определённый элемент соглашения сторон вовсе не исключается при возникновении административных правоотношений. И органы управления, и граждане, и иные участники административно-правовых отношений – активные волеизъявители, но только в процессе возникновения этих отношений. Так, заявление гражданина, адресованное органу управления, порождает правоотношение, равно как и обязательное предписание такого органа, адресованное гражданину. Но это – чисто внешнее совпадение. Внутреннее же содержание административных отношений таково, что в любом случае проявляется присущее административно-правовому регулированию юридическое неравенство сторон. Соответственно, например, решение по заявлению или жалобе гражданина, по возложению на него тех или иных юридических обязанностей всегда носит характер одностороннего властного волеизъявления, неравнозначного волеизъявлению гражданина. Подобная юридическая позиция достаточно чётко выражается во всех случаях возникновения административных правоотношений: когда они возникают по инициативе субъекта управления или когда она проявляется иной стороной. [4, с. 80]

Между сторонами административных правоотношений возможны споры. Так, гражданин может быть не согласен с правомерностью предпринятых в его адрес действий исполнительного органа (должностного лица).

Такие споры, как правило, разрешаются в административном, т. е. во внесудебном порядке. Это значит, что основной способ их разрешения не выходит за рамки сферы государственного управления. Суть его – в принятии полномочным исполнительным органом юридически-властного решения по предмету спора, которым является законность оспариваемого решения или действия, породившего спорную ситуацию. Акцентируется внимание на односторонности действий субъекта управления, юридически-властным решением которого по существу и разрешен данный спор, что обусловлено именно административно-правовым регулированием. [33, с. 37]

Гражданин оспаривает решение другой стороны правоотношения, используя, как правило, институт административного обжалования. Нижестоящие звенья системы государственного управления в случае возникновения спора обращаются к вышестоящему по отношению к спорящим сторонам исполнительному органу (должностному лицу) и т. п. Во всех подобных случаях оценка правомерности оспариваемых действий – прерогатива только компетентного, специально уполномоченного на это органа или должностного лица, хотя, как правило, подобными полномочиями наделён каждый из них.

Нередко действующее законодательство предусматривает судебный порядок разрешения административно-правовых споров либо в качестве самостоятельного, либо альтернативного. Наблюдается тенденция расширения круга административных споров, разрешаемых судом. В соответствии со ст. 60 Конституции Республики Беларусь, «каждому гарантируется защита его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом в определенные законом сроки».

Косвенное отношение к разрешению административных споров имеет общенадзорная деятельность органов прокуратуры, которые вправе опротестовать неправомерные решения субъектов исполнительной власти, не решая, однако, споры окончательно, ибо принесение протеста на акты управления не влечёт за собой их автоматической отмены. [4, с. 81]

Административное право, в отличие, например, от гражданско-правовых отношений, для которых характерна ответственность одной стороны перед другой, устанавливает иной порядок ответственности сторон административно-правовых отношений в случае нарушения ими требований административно-правовых норм. В этом случае ответственность одной стороны наступает не перед второй стороной, а непосредственно перед государством в лице его соответствующего органа (должностного лица). Это связано с тем, что фактически нарушены публично-правовые интересы в сфере исполнительной власти. Поэтому органы исполнительной власти (должностные лица) наделяются полномочиями по самостоятельному воздействию на нарушителей требований административно-правовых норм (дисциплинарная, административная ответственность). [33, с. 37]

Возможна и ответственность одной стороны административного правоотношения перед другой, но в ограниченных случаях и пределах. Если, например, при совершении административного правонарушения был нанесён материальный ущерб другой стороне, то одновременно с наложением на виновного административного взыскания (ответственность перед государством) и при отсутствии спора судьёй решается вопрос о возмещении им причинённого имущественного ущерба независимо от его размера. [4, с. 82]

3.6. Структура административно-правовых отношений

Административные правоотношения, как и все другие правоотношения, имеют **структуру**, а именно, системную совокупность взаимосвязанных обязательных элементов.

В качестве **предмета (объекта)** субъективных прав и обязанностей участников административно-правовых отношений могут выступать:

- материальные ценности;
- продукты духовного творчества;

- действие (бездействие), т. е. поведение человека;
- личные нематериальные блага (например, здоровье, достоинство). [40, с. 39]

Все эти объекты являются объектами административно-правовых отношений в тех случаях, когда с ними связаны правомочия и юридические обязанности участников общественных отношений, возникающих в сфере государственного управления. Конкретный объект каждого административного правоотношения зависит от состава его субъектов и от конкретного содержания их правосубъектности. [154, с. 31]

Объектом управления, считают другую (т. е. управляемую) сторону, а практически – деятельность людей в сфере исполнительной власти по реализации своих прав и обязанностей, их поведения. Например, «в области охраны окружающей среды и природопользования объектом управления являются общественные отношения владения, пользования и распоряжения, материализованные в природных богатствах и действиях конкретных лиц (субъектов) этих отношений». [125, с. 28]

В административных правоотношениях наличествуют стороны (участники), именуемые **субъектами**. Ими могут быть отдельные лица или состоящие из них организации. Однако не каждое физическое или юридическое лицо является подобным субъектом, а лишь то, которое обладает таким качеством, как административная правосубъектность. [74, с. 90]

Административная правосубъектность – это юридическое свойство, предоставляющее возможность участвовать в правоотношении. В административном праве нет норм, формулирующих или раскрывающих содержание административной правоспособности и административной дееспособности. В науке административного права они позаимствованы из гражданского права (в ГК Республики Беларусь стст. 16 и 20) и приспособляются к субъектам административно-правовых отношений.

Под административной правоспособностью понимают способность иметь права и обязанности в сфере государственного управления, т. е. управленческие права и обязанности. Объём и содержание административной правоспособности определяются законами и соответствующими актами законодательства, в которых содержатся конкретные нормы административного права. Объём административных прав, свобод и обязанностей граждан определяется рядом обстоятельств: возрастом, состоянием здоровья, наличием соответствующего образования и др. Например, право на управление автотранспортом возникает у граждан с 18 лет, причём реализация этого права зависит от ряда условий: сдачи соответствующего экзамена, состояния здоровья и т. д. Административная правоспособность граждан не может быть отчуждаема или передаваема, добровольный отказ от неё не имеет силы, и объём её может изменяться только законом.

Правоспособность граждан в ряде предусмотренных законодательством случаев может ограничиваться. В частности, это происходит в связи с совершением административных правонарушений, за которые закон предусматривает санкции в виде лишения специальных прав.

Ограничение административной правоспособности имеет место и в случае возникновения особых условий (стихийных бедствий, эпидемий, эпизоотий), которые требуют введения специального режима территории, предусматривающего ограничения свободы передвижения, проведения митингов, демонстраций, въезда и выезда с территории и др.

Ю.М. Козлов, формулируя суть административной правоспособности, акцентирует внимание на возможности вступать в различного рода общественные отношения и в этой связи приобретать административно-правовые обязанности и права и нести юридическую ответственность за их практическую реализацию в сфере государственного управления. [66, с. 42]

По его мнению, правоспособность возникает с момента рождения, а лица, обладающие ею, являются лишь субъектами административного права. А чтобы стать субъектами административно-правовых отношений, им необходимо обладать ещё и вторым элементом административной правосубъектности, т. е. административной дееспособностью. [66, с. 43, 45]

Дееспособность состоит в способности лица (организации) своими действиями приобретать и осуществлять права, создавать для себя юридические обязанности и исполнять их, а также нести ответственность за свои действия. В практическом плане административная дееспособность выражается в способности лица или организации реализовать свою административную правоспособность, исполнять своими действиями возложенные на них обязанности и осуществлять предоставленные права. Дееспособность связана с возможностью (способностью) осознавать значение своих поступков и руководить своими действиями. [74, с. 91]

Административная дееспособность также связана с возрастом и в ряде случаев с состоянием здоровья (наличием психического расстройства, вследствие которого гражданин не может понимать значения своих действий или руководить ими). Несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет, а также малолетние наделяются частичной административной дееспособностью. Полная дееспособность в сфере административного права наступает с совершеннолетием.

Одним из проявлений административной дееспособности является административная деликтоспособность – признаваемая государством (правом) способность нести юридическую ответственность. Административная деликтоспособность граждан связана с возрастом. В частности, в соответствии с ч. 1 ст. 4.3 КоАП Республики Беларусь административной ответственности подлежат лица, достигшие шестнадцатилетнего возраста. Однако в ряде случаев предусматривается возможность привлечения к административной ответственности лиц, достигших четырнадцатилетнего возраста (ч. 2 ст. 4.3 КоАП). Административная деликтоспособность граждан в ряде случаев связывается с иными факторами. В частности, имеет свои особенности привлечение к административной ответственности военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел.

Различают общую и специальную право- и дееспособность органов управления. Общая правоспособность выражается в предоставляемой органам возможности осуществлять управленческую деятельность в пределах их компетенции. Специальная правоспособность дополняет общую и выражается в возможности органов осуществлять специфические задачи или функции управления (например, контрольно-надзорную, юрисдикционную деятельность). Нередко создаются органы, предназначенные исключительно для осуществления такого рода задач (например, государственные инспекции, административные комиссии). Как общая, так и специальная правоспособность органов управления находит своё выражение в их общей или специальной дееспособности.

Круг субъектов административно-правовых отношений многообразен. Это объясняется широкой сферой государственного управления и разнообразием управленческих связей. В научной литературе их делят по-разному, на различные виды. Так, Г.И. Петров делит их на граждан, государственные организации и их служащих, общественные организации и их служащих; [129, с. 41 – 58] Б.М. Лазарев – на государственные органы, их структурные подразделения, должностных лиц и других служащих государственного аппарата, предприятия, учреждения и организации, их подразделения и работников, а также граждан, иностранцев и лиц без гражданства; [28, с. 63] Ю.М. Козлов, [66, с. 45] Д. Н. Бахрах [11, с. 48] – на индивидуальных и коллективных.

А.Н. Крамник объединяет субъекты административно-правовых отношений в две группы:

Носители исполнительной власти	Носители субъективных групп и обязанностей в государственном управлении
Главные; Основные;	1) Граждане Республике Беларусь;
Специальные; Исключительные;	2) Иностранцы граждане и лица без гражданства, проживающие в Республике Беларусь;
Особые;	3) Общественные объединения и им подобные организации

К главным относятся те, которые наделены верховной административной властью. Такой властью обладает только Президент Республики Беларусь как глава государства.

Основными субъектами являются органы государственного управления, органы, специально предназначенные для осуществления исполнительной власти, их структурные подразделения и служащие.

К специальным субъектам следует отнести так называемые функциональные органы. Они осуществляют, как правило, одну контрольную – надзорную функцию.

К исключительным причисляются субъекты, у которых государственное (внутриорганизационное) управление не основной деятельностью – прокуратуры, суды и т. д.

Особыми субъектами представляются администрации государственных предприятий, учреждений и организаций, трудовые коллективы, а также иные подобные субъекты. [74, с. 92]

Вторая группа (носители субъективных прав и обязанностей в государственном управлении) объединяет субъекты, которые являются стороной административно-правовых отношений, но не наделены исполнительной властью. Они обладают субъективными правами и обязанностями в сфере государственного управления, с которыми не может не считаться властвующая сторона. Носители исполнительной власти, осуществляя государственное управление, обязаны учитывать названные права и обязанности второй стороны. Носители субъективных прав и обязанностей – особый вид субъектов в административно-правовых отношениях. Они не предназначены для осуществления государственного управления, не выделены государственной властью и не входят в систему субъектов этой власти. Рассматриваемая группа субъектов является по существу объектом государственного управления, но специально не определённым для этого.

Граждане Республики Беларусь, иностранные граждане, лица без гражданства, проживающие на территории республики, общественные объединения, предприниматели и т. д. вступают в административно-правовые отношения, как по своей инициативе, так и по инициативе властвующей стороны. В первом случае вступление в административно-правовые отношения происходит в силу субъективных потребностей, реализацией прав и обязанностей, во втором – по причине осуществления органом, государственным служащим своих полномочий.

Административная правоспособность и административная дееспособность возникают одновременно и у первого, и у второго видов индивидуальных субъектов. Например, права граждан на образование, медицинскую помощь связаны с их возможностью реализовывать эти права. Другое дело, что в законодательстве не всегда чётко определяется административная дееспособность граждан по сравнению с государственными служащими и коллективными субъектами. Служащий обретает оба вида правосубъектности сразу после зачисления на должность, а организация – после её образования (получение лицензии). Что же касается граждан, то их правоспособность нельзя определять, исходя из общих норм Конституции Республики Беларусь, например, о праве на образование, и на этой основе делать вывод об обретении правоспособности её с момента рождения. [74, с. 93]

В Законе Республики Беларусь «Об образовании» указанная норма Конституции об образовании конкретизирована. Из ст. 16 Закона Республики Беларусь «Об образовании» видно, что граждане получают такое право с 6 лет. В ст. 21 ТК установлено, что заключение трудового договора допускается с лицами, достигшими шестнадцати лет и как исключение – с четырнадцати лет. В то же время работать в милиции могут лица старше восемнадцати лет (Закон Республики Беларусь «О милиции»), а быть судьей общих и хозяйственных судом могут быть лишь граждане, достигшие двадцати пяти лет (Закон Республики Беларусь «О судостроительстве и статусе судей»; Закон Республики Беларусь «О хозяйственных судах»). Таким образом, право- и дееспособность наступают одновременно и, как правило, с достижением определённого возраста.

Правовой статус субъектов в административно-правовых отношениях не одинаков. Особенности субъектов административных правоотношений состоят в следующем:

- 1) они имеют двойственный характер, т. е. одновременно являются субъектами административного права и административных правоотношений;
- 2) обладают правосубъектностью в сфере государственного управления;
- 3) их правоспособность и дееспособность возникают одновременно, т. е. составляют единое качество – управленческую право-, дееспособность (правосубъектность);
- 4) их правовой статус не одинаков.

Из вышесказанного следует вывод: субъектами административно-правовых отношений (административного права) являются лица и организации, обладающие административной правосубъектностью. [74, с. 94]

Субъекты административных правоотношений, реализуя свои права и обязанности, вступают между собой в постоянные отношения. Возникают такие отношения по инициативе любой из сторон. В юридической науке указанные побудительные причины возникновения общественных отношений называют юридическими фактами. Следовательно, **юридические факты** – это не любые факты, могущие вызвать потребность во вступлении в правоотношения одного субъекта с другим, а лишь предусмотренные нормами права.

Юридическими фактами могут быть действия либо события.

Действия выражаются в активных волеизъявлениях субъектов. Действия бывают правомерные и неправомерные.

Правомерные действия соответствуют административно-правовым нормам. Основным их видом, характерным для административно-правовых отношений, являются юридические акты, т. е. такие действия, которые прямо направлены на то, чтобы вызвать определённые юридические последствия. Правовой акт (нормативный, индивидуальный) является наиболее распространённым юридическим фактом, с которым связывается возникновение, изменение или прекращение административных правоотношений. Так, принятие Конституции Республики Беларусь 1994 г., а затем изменения и дополнения Конституции (редакция 1996 г.) повлекли изменения порядка формирования исполнительных и распорядительных органов; приказ о приёме гражданина на государственную службу влечёт установление административно-правовых, трудовых отношений между работником и администрацией государственного органа; постановление государственного органа о привлечении к административной ответственности может повлечь неблагоприятные последствия для гражданина (например, наложение административного взыскания).

Для сферы исполнительной и распорядительной деятельности наиболее типичны правовые акты органов государственного управления (должностных лиц), имеющие ненормативное, т. е. индивидуальное значение. Например, приказ министра о поощрении ряда госслужащих, о приёме гражданина на государственную службу вызывает возникновение административно-правовых отношений государственной службы (государственно-служебного отношения). В предусмотренных законодательством случаях юридические акты, влекущие возникновение административных правоотношений, совершают общественные организации (их органы или представители), например, юрисдикционные акты технических инспекторов труда профсоюзов и т. п. К числу правомерных относятся также юридические действия граждан. Так, на основе подачи гражданином заявления, жалобы или предложения возникает конкретное административное правоотношение.

Неправомерные действия – это такие поступки, которые не соответствуют административно-правовым нормам. Ими являются дисциплинарные (например, опоздание служащего на работу), административные и иные проступки, в отдельных случаях – аморальные поступки. В результате их совершения гражданами, служащими (должностными лицами), представителями административной власти (прокурорско-следственными работниками органов прокуратуры) возникает возможность привлечения нарушителей к дисциплинарной или административной ответственности. Неправомерными могут быть и бездействия – нарушения норм права путём невыполнения обязанностей, хотя по ситуации или по долгу требуется их выполнение. Например, проезд без билета в общественном транспорте, уклонение от регистрации охотничьего оружия или непринятие работником УВД необходимых мер по обеспечению общественного порядка, защите гражданина, подвергшегося нападению.

Основаниями возникновения, изменения или прекращения административных правоотношений могут быть также, т. е. факты, не зависящие от воли людей.

Так рождение ребёнка или смерть человека порождает административно-правовые отношения между органами ЗАГСа и лицами, на которых государством возложена обязанность заявить о факте рождения, смерти; пожары, наводнения, землетрясения, эпизоотии, эпидемии и иные стихийные бедствия вызывают потребность вмешательства служб МЧС и органов внутренних дел и т. д. События являются основаниями лишь для правомерных последствий. [74, с. 95 – 96]

3.7. Виды административно-правовых отношений

Классификация осуществима при наличии определённых критериев. В научной литературе о таких критериях встречаются различные суждения.

Например, Г.И. Петров делит правоотношения исходя из следующих критериев:

- 1) конкретное социальное содержание правоотношений;
- 2) их юридический характер;
- 3) место в системе административных правоотношений;
- 4) территория распространения;
- 5) время деятельности;
- 6) соотношение прав и обязанностей участников;
- 7) характер порождающих юридических фактов. [129, с. 96.]

А.Н. Крамник предлагает следующую классификацию.

По юридическому характеру административные отношения делятся:

1) на материальные, которые возникают на основании норм материального права, например, отношения, возникающие по руководству Совета Министров Республики Беларусь деятельностью республиканских органов или по обеспечению прав и свобод граждан, защите личности от любых противоправных действий;

2) на процессуальные, которые связаны с административным процессом. Примерами могут быть отношения, складывающиеся по поводу рассмотрения дел о дисциплинарных проступках либо об административных правонарушениях, обращений граждан.

Административно-правовые отношения в зависимости **от формы государственного управления** (по занимаемому месту в системе) делятся следующим образом:

1) собственно государственные, которые в свою очередь делятся на общие и отраслевые. Одной из сторон общих правоотношений является Президент Республики Беларусь или Правительство Республики Беларусь. Такие отношения складываются при решении управленческих вопросов общегосударственной, республиканской значимости, а также других вопросов, относящихся к их компетенции, но не являющихся внутриорганизационными. Отраслевые отношения складываются в процессе осуществления отраслевого управления;

2) функциональные, межотраслевые – образуются при реализации надведомственного управления (Министерством финансов, труда и социальной защиты, Министерством по налогам и сборам, ГАИ и т. д.);

3) внутриорганизационные, которые складываются внутри структурных подразделений, между структурными подразделениями учреждений, организаций по реализации организационной функции. Такие отношения имеют место и в органах прокуратуры, судах, палатах Национального собрания Республики Беларусь. Например, Председатель Верховного суда распределяет дела между судьями Верховного суда по подведомственности;

4) местного характера – складываются при осуществлении местного управления и местного самоуправления. Например, Председатель районного исполнительного комитета издает распоряжения о выделении средств из местного бюджета на озеленение улиц города;

5) хозяйственные отношения – это правоотношения, складывающиеся в процессе хозяйственного управления, например, отношения между администрацией высшего учебного заведения и абитуриентом по поводу поступления, по поводу организации учебного процесса.

Административно-правовые отношения **по характеру порождающих их юридических фактов** делятся на отношения, порождаемые правомерными и неправомерными фактами. Иначе можно сказать, что это отношения позитивного и негативного характера. Правоотношения позитивного характера – это, например, отношения по поводу поступления в школу, детсад, на государственную службу. Правоотношения негативного характера складываются в связи с совершением правонарушения, например, между должностным лицом и государственным ветеринарным инспектором района по поводу нарушений правил карантина, между районным исполнительным комитетом и административной комиссией в связи с принятием ею незаконного постановления о наложении административного взыскания. Здесь по существу устанавливаются правоохранительные отношения.

Правоотношения позитивного характера направлены на осуществление диспозиции правовой нормы, а негативного – на реализацию её санкции.

По конкретному содержанию (по связи с вещами, имуществом) правоотношения делятся:

1) на неимущественные – это те, которые в процессе их осуществления не связаны с имуществом (вещами). Например, регистрация новорожденного, зачисление на должность государственного служащего, привлечение к дисциплинарной ответственности;

2) на имущественные, которые возникают обычно при управлении объектами государственной собственности. Например, отношения, связанные с передачей материальных ценностей из ведения одной государственной организации в ведение другой, в связи с владением, пользованием и распоряжением государственной собственностью, находящейся на балансе того или иного органа.

По способу защиты различают административно-правовые отношения, защищаемые в административном порядке и защищаемые в судебном порядке. Административный порядок защиты выражается в разрешении споров, обеспечении прав и интересов субъектов правоотношений органами государственного управления. Например, жалобы на постановления административной комиссии по делам об административных правонарушениях вправе рассматривать исполнительный комитет, а также суд. Суд может рассматривать и жалобы на решения по этим же делам исполнительных комитетов.

Субъектные особенности позволяют выделить отношения, складывающиеся только между различными звеньями системы органов государственного управления (например, между отделом образования райисполкома и директором средней школы), а также между органом государственного управления и негосударствен-

ными организациями или гражданами (например, между местным исполнительным комитетом и руководителем сельскохозяйственного предприятия негосударственной формы собственности по поводу заключения контракта). [74, с. 98 – 101]

По юридическому характеру взаимодействия их участников выделяются вертикальные и горизонтальные административно-правовые отношения. Данный вид административных правоотношений представляет наибольший интерес по сравнению с другими, т. к. он наиболее полно и целостно характеризует правоотношения, внутри него также выделяются некоторые подвиды, а главное – нет единства мнений в выделении данного критерия классификации.

Так, А.Н. Крамник считает, что «подобное деление недостаточно обосновано и в определенной мере противоречит сущности государственного управления и административно-правовых отношений. Горизонтальных общественных управленческих отношений не может быть. Отношение между министерствами, между министерствами и государственными комитетами и между другими одинаковыми по уровню органами по поводу решения или согласования каких-либо вопросов, представляющих взаимный интерес, вряд ли можно отнести к разряду административно-правовых. В административно-правовых отношениях, по общему признанию, одной стороной является властеорган. Без наличия такого органа (субъекта) не может быть государственного управления, а значит, и рассматриваемых правоотношений. Отношения с равноправными органами при отсутствии соподчинённости сторон напоминают отношения между двумя и более гражданами или общественными организациями, подготовившими, например, обращение в орган государственного управления. Конечно, их нельзя отнести к административно-правовым отношениям. Указанное объединение усилий, возможностей, полномочий равноправных субъектов является соглашением для установления правоотношений. Оно, как правило, предшествует административным правоотношениям. Главное его назначение состоит в создании условий, необходимых для возникновения и развития правоотношений». [74, с. 97]

В действующем законодательстве Республики Беларусь горизонтальных правоотношений по существу не предусмотрено. Между тем, в отдельных правовых актах предписывается необходимость «согласования», «взаимодействия». Так, Комитет лесного хозяйства при Совете Министров Республики Беларусь может утвердить расчетную лесовырубку лишь по согласованию с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды. Согласование здесь выражается в получении разрешения (см. п. 4.4. Положения о Комитете лесного хозяйства при Совете Министров Республики Беларусь.) Налицо проявление властного (надведомственного) полномочия со стороны Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Некоторые вопросы комитет может решать совместно с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды (см. п. 4.22 названного Положения).

Министерство юстиции утверждает по согласованию с Министерством экономики тарифы на услуги, оказываемые населением государственными органами, регистрирующими акты гражданского состояния (см. п. 5.15. Положения о министерстве юстиции Республики Беларусь).

Комитет по стандартизации, метрологии и сертификации при Совете Министров Республики Беларусь взаимодействует при выполнении возложенных на него задач с органами государственного управления, другими юридическими лицами (см. ст. 4.29 Положения о Комитете по стандартизации, метрологии и сертификации при Совете Министров Республики Беларусь). Названный комитет разрабатывает совместно с другими государственными органами управления, организациями, подчиненными Правительству Республики Беларусь, перечни продукции, работ, услуг, персонала, подлежащих обязательной сертификации в Республике Беларусь (п. 4.14). Подобные функции могут осуществлять и иные органы государственного управления, однако вряд ли это можно назвать государственным управлением по горизонтали. [74, с. 98.]

А вот, к примеру, Б.Н. Габричидзе, Б.П. Елисеев считают выделение данного вида правоотношений целесообразным. Вертикальные административно-правовые отношения в наибольшей степени выражают суть административно-правового регулирования и типичны для государственно-управленческой деятельности субординационных связей между субъектом и объектом управления. Именно данный вид отношений обычно относят к отношениям власти и подчинения. Этот вид отношений возникает между соподчинёнными сторонами, что свидетельствует об отсутствии в них, в отличие от гражданско-правовых отношений, равенства сторон. Следует иметь ввиду и такой момент: фактически вертикальность означает, что у одной стороны есть юридически властные полномочия, которых либо нет у другой стороны, либо их объём меньше. Властной стороной выступает соответствующий субъект исполнительной власти; именно в вертикальных отношениях реализуется непосредственное управляющее воздействие субъекта управления на тот или иной объект, который не всегда этому субъекту организационно подчинён. [33, с. 40]

Вертикальные административно-правовые отношения складываются между соответствующими сторонами в тех случаях, когда у одной из них имеются установленные административно-правовой нормой полномочия одностороннего юридически-властного характера, которых нет у другой стороны. Главное здесь состоит в одностороннем принятии управленческого решения, имеющего обязательную силу для другой стороны данного общественного отношения. Вертикальные административные правоотношения делятся:

– на отношения, в которых одна сторона организационно подчинена другой. Это – отношения субординационного характера, predeterminedые действием в сфере государственного управления принципом демократического централизма. Например, отношения между вышестоящими и нижестоящими органами управления соответствующих отраслевых систем, между органами управления и подведомственными им предприятиями, учреждениями и организациями;

– на отношения между организационными не соподчиненными звеньями государственного управления, когда одно из этих звеньев наделяется определенным объемом односторонних юридически-властных полномочий, обязательных для неподчиненной стороны. Например, многие министерства, а также государственные комитеты вправе издавать по вопросам своей компетенции обязательные для неподчиненных им органов управления, предприятий, учреждений и организаций юридические акты.

К данной группе относятся также правоотношения, возникающие между контрольно-надзорными органами (например, государственными инспекциями) и органами, предприятиями, учреждениями, организациями, являющимися объектами контроля и надзора, но организационно им не подчиненными;

- на отношения между органами управления (должностными лицами) и гражданами, в рамках которых органы адресуют последним свои юридически-властные предписания, обязательные для исполнения (например, по выполнению Закона о всеобщей воинской обязанности), а также отношения, связанные с совершением гражданами административных правонарушений. Такие же отношения имеют место в случаях, когда полномочные органы управления (должностные лица) односторонне решают вопросы, возникающие по инициативе самих граждан (например, по их заявлениям и жалобам).

Для вертикальных административно-правовых отношений в целом характерны следующие признаки:

- бесспорность тезиса о неравенстве сторон как ведущего показателя вертикальности данного вида правовых отношений; сосредоточение в руках субъекта исполнительной власти юридически властных полномочий; подчинение одной стороны другой стороне (субъекту управления);

- наличие подчинённости (соподчинённости) в административно-правовых отношениях далеко не во всех случаях имеет чётко выраженное проявление, что не снимает проблемы неравенства между субъектами исполнительной власти;

- наличие подчинённости, присущей взаимоотношениям сторон, прежде всего организационной подчинённости как наиболее характерной для управленческой вертикали и проявляющейся в связях между вышестоящими и нижестоящими звеньями. Например, между органами исполнительной власти и подведомственными предприятиями и учреждениями;

- эти отношения возникают и между несоподчинёнными их участниками. В таких случаях одна из сторон в силу своей компетенции правомочна издавать юридические акты, обязательные для исполнения другой организационно неподчинённой стороной данного правоотношения. Такого рода управленческие связи типичны для межотраслевого управления (в области охраны окружающей среды, статистики, стандартизации, сертификации и частично таможенного дела, налогового дела и т. п.). [33, с. 40]

Специфика вертикальных административно-правовых отношений – это осуществление в их рамках прямого управляющего воздействия, а также доминирование юридически выраженной воли одной стороны.

Горизонтальными административно-правовыми отношениями признаются те, в рамках которых стороны фактически и юридически равноправны. В них, соответственно, отсутствуют юридически-властные веления одной стороны, обязательные для другой. Конечно, такого рода правоотношения не столь распространены в сфере государственного управления, как вертикальные. И это понятно, ибо они как бы выпадают из общего русла административно-правового регулирования. Тем не менее, возможность их возникновения существует. Подобного рода отношения складываются между двумя министерствами по поводу, например, из-

дания совместного юридического акта, проведения совместных заседаний коллегий министерств, формирования межминистерских координационных органов, согласования тех или иных решений и т. п.

Вычленив горизонтальные отношения из общей массы управленческих связей довольно сложно, так как они, не являясь типичными для сферы государственного управления, выражаются не столь отчётливо, как вертикальные. Тем не менее, управленческая практика даёт определённые основания для отнесения к их числу следующих административно-правовых отношений:

1) отношения, предшествующие непосредственному управляющему воздействию. Они служат предпосылкой вертикальных отношений, т. е. предназначены для создания условий, необходимых для принятия одностороннего юридически-властного решения. Это связи, возникающие между находящимися на одинаковом правовом уровне исполнительными органами (должностными лицами), в которые они вступают по поводу, например, подготовки принятия совместных нормативных актов управления (например, между двумя министерствами); отношения по согласованию совместных управленческих действий; отношения в связи с проведением совместных заседаний (например, коллегий двух министерств); отношения по формированию межведомственных консультативных, совещательных или координационных советов; отношения между органами исполнительной власти и, например, профсоюзными органами по поводу удовлетворения законных интересов последних (на предмет заключения или изменения тарифных соглашений) и т. п.;

2) отношения, возникающие после осуществления непосредственного управляющего воздействия с целью создания условий для эффективной реализации принятого в одностороннем порядке юридически-властного решения. Это, например, отношения, в ходе и результате которых вырабатываются совместные меры по исполнению нормативных актов (формирование межведомственных комиссий, проведение совместных ревизий и т. п.).

Две названные группы отношений относятся к числу административно-процедурных;

3) отношения административно-процессуального характера, в которых стороны занимают равноправное положение (например, в рамках производства по жалобам граждан, по делам об административных правонарушениях). Содержанием этих отношений является рассмотрение административно-правовых споров;

4) отношения административно-договорного характера, носящие форму различного рода соглашений (например, предварительное соглашение о приёме на ту или иную должность; на договорных началах определяется порядок передачи приватизируемых предприятий и т. п. [4, с. 90]

Горизонтальные административно-правовые отношения связаны преимущественно с процедурой разработки односторонних юридически-властных решений. Очевидно, что такого рода отношения не перерастают в договорные, максимально выражающие равенство сторон правоотношения; наблюдаются лишь отдельные элементы согласования (соглашения).

Таким образом, вопрос о характеристике и классификации видов административно-правовых отношений имеет важное теоретическое и прикладное значение для административного права.

ТЕМА 4. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

- 4.1. Понятие государственного управления и его признаки.
- 4.2. Виды государственного управления.
- 4.3. Принципы государственного управления.
- 4.4. Функции государственного управления.
- 4.5. Исполнительная власть: механизм соотношения с государственным управлением.
- 4.6. Государственное управление и политическая деятельность.
- 4.7. Отличие государственного управления от иных видов государственной деятельности.
- 4.8. Усмотрение в сфере государственного управления.

4.1. Понятие государственного управления и его признаки

Административное право и государственное управление – тесно связанные явления. Административное право регулирует отношения, складывающиеся в процессе государственного управления, определяет принципы управления и его функции, то есть содержание управления. Иначе говоря, государственное управление является объектом административного права. Именно регулирующее воздействие норм административного права направлено на государственное управление, на функционирование системы государственного управления в целях выполнения поставленных перед нею исполнительных задач.

Государственное управление – один из видов социального управления.

Социальное управление как атрибут общественной жизни проявляется в общих чертах, свойственных управлению как научной категории, а также в особенностях организации общественной жизни. Наиболее важными из них являются:

Во-первых, социальное управление имеет место только в том случае, если осуществляется совместная деятельность людей. Сама по себе такая деятельность (производственная и иная) не в состоянии обеспечить необходимое взаимодействие ее участников, эффективное выполнение стоящих перед ними задач, достижение общих целей. Управление организует людей для совместной деятельности в определенные коллективы.

Во-вторых, социальное управление своей главной целью имеет упорядочивающее воздействие на участников совместной деятельности, придающее взаимодействию людей организованный характер.

В-третьих, главным объектом взаимодействия социального управления является поведение (действие) участников совместной деятельности, их взаимоотношения – категории социально-волевого характера, в которых проявляется руководство поведением людей.

В-четвертых, социальное управление регулирует поведение людей в рамках общественных связей, являющихся по существу управленческими отношениями. Возникают они, прежде всего, между субъектом и объектом в связи с практической реализацией функции социального управления.

В-пятых, социальное управление основывается на определенной соподчиненности воли участников управленческих отношений, поскольку их отношения имеют сознательно-волевое опосредствование. Отсюда и возникает властность социального управления, означающая, что субъект управления формирует и реализует господствующую волю, а объект подчиняется ей, т. е. имеет место социально-волевой момент социального управления.

Следовательно, власть есть специфическое средство, обеспечивающее следование воли управляемых воле управляющих.

В-шестых, социальное управление требует особого механизма реализации, который представляют субъекты управления. В роли таковых выступает определенная группа людей, организационно оформленная в виде соответствующих органов управления (общественных либо государственных), или же отдельные уполномоченные на это лица. Их деятельность, имеющая специфическое назначение и особые формы выражения, является управленческой. [35, с. 8 – 9]

Для государственного управления характерны все признаки социального. Но вместе с тем оно имеет и свои особые признаки:

Во-первых, государственное управление – конкретный вид деятельности по осуществлению единой государственной власти, имеющей функциональную и компетентную специфику, отличающую его от иных видов (форм) реализации государственной власти.

Во-вторых, государственное управление имеет общегосударственный характер, т. е. охватывает все важные для государства стороны жизни общества. По существу объектом государственного управления является общество в целом.

В-третьих, государственное управление представляет собой, прежде всего, деятельность исполнительно-распорядительного характера. Основным ее направлением является исполнение, т. е. проведение в жизнь законов и иных нормативных правовых актов.

В-четвертых, государственное управление носит государственно-властный характер. Субъекты государственного управления исполнительной деятельности наделены государственно-властными полномочиями и выступают от имени государства.

В-пятых, государственное управление имеет непосредственный, деятельностный характер, т. е. в процессе осуществления управленческой, исполнительной деятельности повседневно реализуются функции государства в межотраслевых (финансы, налоги, статистика и др.), социально-политических (оборона, государственная безопасность, зарубежные связи и др.), социально-культурных (образование, наука, здравоохранение, культура и др.) сферах, в хозяйственной деятельности (промышленность, транспорт, связь, торговля и др.).

В-шестых, государственное управление – активная и целенаправленная подзаконная деятельность, осуществляемая на основе и во исполнение законов, применительно к важнейшим сферам жизни общества и в порядке общего императивного руководства.

В-седьмых, характерной чертой государственного управления является разнообразие организационных форм его функционирования. Высокий уровень организационных форм управления обеспечивает решение задач сложной и тонкой сети новых организационных отношений, возникающих в связи с развитием рыночных отношений в обществе.

В-восьмых, государственное управление реализуется через формы организаторской деятельности: подбор и расстановка кадров, прогнозирование, разработка целевых программ развития той или иной отрасли (сферы) управления, информационная деятельность, координация, контроль, учет и статистика, делопроизводство и др.

В-девятых, государственное управление – прерогатива специальных субъектов, представляющих собой исполнительно-распорядительные органы государственной власти или органы государственного управления.

В-десятых, государственное управление является исполнительной деятельностью по отношению к деятельности, осуществляемой органами государственной власти – Советами депутатов.

Кроме того, для государственного управления характерны и некоторые другие *специфические черты*, например:

- вертикальность (субординационность, иерархичность) системы исполнительно-распорядительных органов;
- реализация принадлежащих этим субъектам юридически властных полномочий в административном, т. е. несудебном порядке;
- предусмотренная действующим законодательством возможность административного правотворчества (сочетание правоприменения с правоустановлением). В связи с этим указанная деятельность в литературе называется исполнительно-распорядительной.

Таким образом, государственное управление – это разновидность социального управления, с функционированием которой традиционно связано формирование особой правовой отрасли, а именно административного права. **Государственное управление** может быть определено как одна из форм деятельности государства, состоящая в практическом осуществлении его задач и функций в процессе непосредственного повседневного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством на основе и во исполнение законов. [35, с. 11 – 13]

Тихомиров Ю.А. рассматривает государственное управление в широком и узком смысле. «Государственное управление в широком смысле – сфера организующей и распорядительной деятельности государственных органов. Государственное управление в узком смысле – деятельность органов исполнительной власти, собственно аппарата управления». [157, с. 45]

Субъектом государственного управления являются не просто люди (народ), а государственные организации, государственный аппарат. Объект по существу тот же – люди, их действия, поведение, совместный труд. [74, с. 61]

Основными частями, составными элементами государственного управления являются:

- 1) организационные действия;
- 2) материально-технические действия;
- 3) издание правовых актов и совершение иных юридически значимых действий;
- 4) заключение договоров. [74, с. 63]

4.2. Виды государственного управления

Несмотря на общность признаков государственного управления, оно не однородно, ибо осуществляется на разных уровнях, в которых не одинаков территориальный масштаб, решаются различной значимости вопросы. В связи с этим в государственном управлении можно обнаружить:

- 1) собственно государственное управление;
- 2) функциональное (надведомственное) управление;
- 3) внутриорганизационную управленческую деятельность;
- 4) местное управление;
- 5) местное самоуправление;
- 6) хозяйственное управление.

Собственно государственное управление зарождается и исходит из центра, верхних эшелонов власти. К ним относятся Президент Республики Беларусь, который вправе принимать управленческие правовые акты наиболее высокого ранга, а также совершать иные виды управленческих действий, Совет Министров Республики Беларусь и республиканские органы государственного управления. Собственно государственное управление предназначено для решения общегосударственных задач, наиболее важных вопросов республиканского значения, вопросов, которые не могут быть решены в процессе осуществления иных видов управления. Например, в соответствии со ст. 1 Положения о Министерстве образования Республики Беларусь министерство осуществляет управление в сфере образования. [74, с. 66 – 67]

Функциональное (надведомственное) управление приближено к собственно государственному управлению. Оно нередко осуществляется из центра министерствами, государственными комитетами, комитетами при Совете Министров Республики Беларусь, администрацией республиканских государственных организаций и обладает иными его признаками. Отличительная особенность состоит в том, что такое управление профильное, специальное. Предназначение функционального управления – осуществление специального надведомственного, внеотраслевого управления по отношению к неподчинённым организациям. В процессе его осуществления обеспечивается одинаковый подход при решении особых, имеющих общегосударственное значение вопросов. Например, осуществление безопасности дорожного движения производится органами ГАИ Министерства внутренних дел Республики Беларусь. (Положение о Государственной автомобильной инспекции Министерства внутренних дел Республики Беларусь). [74, с. 69]

Внутриорганизационное управление – это вид государственного управления, которое проявляется внутри организации (учреждения) или системы, реализуется в целях придания ей внутреннего единства, целостности, организованности и способности эффективно осуществлять внешнее управление или другой вид государственной деятельности. Специфика внутреннего управления состоит в налаживании внутренней «жизни» системы, организации работы администрации учреждения, предприятия, суда, прокуратуры. Например, председатель районного (городского) общего суда руководит работой аппарата суда, осуществляет прием и увольнение работников и технического персонала, организует работу по повышению квалификации работников суда, ведёт личный приём, организует работу суда по приёму граждан и рассмотрению предложений, заявлений и жалоб, руководит изучением и обобщением судебной практики, представляет для назначения судебных исполнителей и организует их работу и т. д. (см. ст. 22 Закона Республики Беларусь «О судостроительстве и статусе судей в Республике Беларусь») [74, с. 69 – 70]

Местное управление – форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории (ст. 1 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»).

В процессе его осуществления решаются преимущественно вопросы местного значения (ст. 120 Конституции Республики Беларусь). Основные из них определены в Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Например, образование, реорганизация и ликвидация предприятий, организаций и учреждений, принадлежащих административно-территориальному обра-

зованию на праве коммунальной собственности, утверждение режима их работы, а также согласование работы других предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории Совета, принятие мер по обеспечению и защите интересов территории, местного хозяйства.

Местное самоуправление в Республике Беларусь – форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств (ст. 2 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»). В Республике Беларусь местное самоуправление неоднородно. Оно осуществляется как непосредственно народом, общественностью (прямая демократия), так и государственными органами – Советами депутатов (представительная демократия). По распространённости и количеству решаемых вопросов представительная демократия превалирует над прямой демократией. Последняя реализуется в таких формах, как местные референдумы, сходы граждан, органы территориального общественного самоуправления.

Местные Советы депутатов являются представительными органами и основным звеном местного самоуправления. Они уполномочены руководить в пределах своих полномочий государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством на соответствующей территории, обеспечивать соблюдение законов, охрану государственного и общественного порядка, прав и законных интересов граждан.

Хозяйственное управление – это вид деятельности администрации предприятия (организации), учреждения, направленный на организацию производства, на создание наилучших условий для выработки продукции, оказания услуг, подготовки специалистов и т. д. Масштаб деятельности хозяйственного управления – предприятие (организация), учреждение. [74, с. 87]

4.3. Принципы государственного управления

Государственное управление основывается на принципах. Под принципами понимаются определённые требования (правила), имеющие общеобязательный характер.

В административно-правовой литературе имеются различные варианты перечня и трактовки принципов организации и деятельности органов исполнительной власти. В некоторых случаях принципы государственного управления и органов исполнительной власти по существу отождествляются, поскольку нередко не выделяются различия между государственным управлением и исполнительной властью. [33, с. 50]

А.Н. Крамник выделяет два вида принципов, связанных с государственным управлением: основные и специальные.

К основным принципам государственного управления относятся те, которые закреплены в Конституции Республики Беларусь и иных основополагающих правовых документах и являются общими для всех отраслей (сфер) управления:

- 1) социальная направленность;
- 2) приоритетность человека, его прав и свобод;
- 3) законность;

- 4) гласность;
- 5) народность;
- 6) интернациональность;
- 7) сочетание централизации и децентрализации, деконцентрация;
- 8) ответственность;
- 9) профессионализм;
- 10) научность.

Принцип социальной направленности государственного управления определяется социальной сущностью самого государства. В ст. 1 Конституции Республики Беларусь подчёркивается социальная ориентация Республики Беларусь, а, следовательно, все ветви власти, все виды государственной деятельности, включая и государственное управление, должны в своей основе иметь такую направленность.

Принцип приоритетности человека, его прав и свобод в государственном управлении вытекает из ст. 2 Конституции Республики Беларусь. В ней утверждается, что человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства. Государство берёт на себя ответственность перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности. В процессе государственного управления провозглашенные права и свободы человека и гражданина обретают реальность, гарантированность и защиту.

Принцип законности предполагает, что государственное управление не только имеет исполнительный характер, но и в процессе осуществления строго основывается на действующем законодательстве, т. е. соблюдаются требования Конституции Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь, законов и иных правовых актов. Государственное управление урегулировано нормами права, т. е. имеет правовой характер, поэтому может осуществляться лишь в дозволенных рамках. В ст. 7 Конституции Республики Беларусь записано, что государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства.

Принцип гласности означает, что граждане должны быть информированы об управленческой деятельности государственных органов. Статьей 34 Конституции Республики Беларусь гарантируется право граждан Республики Беларусь на получение, хранение и распространение полной, достоверной, и своевременной информации о деятельности государственных органов, к которым относятся и органы государственного управления, политической, экономической, культурной и международной жизни.

Органы государственного управления, должностные лица обязаны предоставлять гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы. Пользование информацией может быть ограничено законодательством лишь в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав. В ст. 4 Закона Республики Беларусь «О милиции» записано, что деятельность милиции является гласной, открытой для граждан, общественности и средств массовой информации. Милиция в пределах, определяемых Законом, информирует государственные органы, общественные объединения, трудовые коллективы, население и средства массовой информации о состоянии правопорядка и мерах по его укреплению.

Принцип народности определяется, в первую очередь тем, что народ является единственным источником государственной власти, а, следовательно, и исполнительной власти (государственного управления), а также участием граждан в осуществлении государственного управления. В ч. 8 ст. 13 Конституции Республики Беларусь закреплено, что государство гарантирует право граждан принимать участие в управлении предприятиями, организациями и учреждениями.

Граждане Республики Беларусь могут участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей, т. е. депутатов. Непосредственное участие граждан в управлении возможно при проведении референдумов, путём участия в обсуждении проектов законов и вопросов республиканского и местного значения, с помощью других определённых законом способов (ст. 37 Конституции Республики Беларусь). Это положение получило развитие в ст. 6 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и других законодательных актах.

Принцип интернациональности, т. е. равноправия национальностей в сфере государственного управления, закреплён в ряде статей Конституции Республики Беларусь. Так, в ст. 11 подчёркивается, что иностранные граждане и лица без гражданства на территории Республики Беларусь пользуются правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией, законами и международными договорами. В Конституции Республики Беларусь при определении участия граждан в государственном управлении не выделяются какие-либо национальности. Все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и свобод (ст. 22 Конституции Республики Беларусь). Все граждане Республики Беларусь, независимо от национальности, имеют равное право на доступ к любым должностям в государственных органах. Здесь учитываются лишь способности и профессиональная подготовка (ст. 39 Конституции Республики Беларусь).

Этот принцип более детализирован в ч. 1 ст. 14 Трудового кодекса Республики Беларусь. В ней записано, что дискриминация, то есть ограничение в трудовых правах или получение каких-либо преимуществ в зависимости от пола, расы, национального происхождения, языка, религиозных или политических воззрений, участия или неучастия в профсоюзах или иных общественных объединениях, имущественного или служебного положения, запрещается.

Принцип сочетания централизации и децентрализации означает, что в государственном управлении наличествует централизация и децентрализация. Централизация проявляется в осуществлении управления вышестоящими органами по отношению нижестоящих, т. е. сверху вниз. В первую очередь государственное управление осуществляется из центра: Президентом Республики Беларусь, Советом Министров Республики Беларусь, республиканскими органами государственного управления. Такое управление распространяет своё влияние на всю территорию республики и на все государственные организации (стст. 84, 106, 107 Конституции Республики Беларусь).

Децентрализация в государственном управлении – это передача полномочий из центра органам местного управления и самоуправления, которыми являются местные исполнительные комитеты, местные администрации, местные Советы депутатов. Она предполагает самостоятельное осуществление закреплённых полномочий без вмешательства со стороны вышестоящих органов и отсутствие иерархической подчинённости центру. Местные Советы – областные, городские, районные, поселковые, сельские – не находятся в иерархическом подчинении

центральных органов, исполнительные же комитеты и местные администрации входят в систему исполнительной власти, а следовательно, они иерархически подчинены Президенту Республики Беларусь (местные администрации подчинены горисполкому), облисполкомы и Минский горисполком, кроме того, подчинены Совету Министров по вопросам его компетенции, исполкомы первичного и базового уровня подчинены вышестоящим исполкомам. Особенностью этих органов является то, что они предназначены для решения вопросов местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории (ст. 120 Конституции Республики Беларусь). Рассмотренную выше децентрализацию следует назвать территориальной.

Эффективность управления требует умелого сочетания централизации и децентрализации.

Схожей с децентрализацией является деконцентрация, т. е. передача полномочий от центра представителям его на местном уровне. Последние не подчинены местным исполнительным и распорядительным органам и не призваны решать вопросы местного значения. Они действуют от имени органов, образовавших их, подчинены им. К ним относятся органы железнодорожного и воздушного транспорта, военкоматы, органы КГБ, министерства по налогам и сборам и другие.

Принцип ответственности означает, что за ненадлежащее осуществление государственного управления предусматриваются различные виды юридической ответственности: дисциплинарной, административной, материальной, уголовной. Этот принцип нашел отражение в ст. 59 Конституции Республики Беларусь, где записано, что «государственные органы, должностные лица и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности. Эти органы и лица несут ответственность за действия, нарушающие права и свободы личности».

Важным принципом является *профессионализм* в государственном управлении. Осуществление государственного управления требует специальных знаний, профессиональной подготовки, которая предполагает наличие не только, например, экономического, юридического образования, но и знания науки управления. Для управленца преимущественно важным является обладание административными способностями. Поэтому правильным является особое выделение в ст. 39 Конституции Республики Беларусь наличия у управленца, в первую очередь, способностей, природной одаренности, а потом профессиональной подготовки. Это положение имеет отношение к претендентам на любые должности в государственных органах. Особую значимость оно приобретает в сфере государственного управления. Но в некоторых правовых актах предусматривается в качестве преимущественного требования наличие образования. Например, в ч. 2 ст. 256 Таможенного кодекса Республики Беларусь записано, что «должностными лицами таможенных органов Республики Беларусь могут быть только граждане Республики Беларусь, способные по уровню образования выполнять возложенные на таможенные органы Республики Беларусь задачи».

Государственное управление должно основываться на науке. Она занимается вопросами наиболее рационального построения системы управления, разработкой эффективных форм и методов управления, научной организацией управленческого труда, способствует внедрению всего наиболее совершенного и прогрессивного в управление с целью создания оптимального функционирования и развития управленческой системы и достижения поставленных целей. *Принцип*

научности – один из важнейших принципов государственного управления, но он не нашёл чёткого конституционного закрепления.

Указанные принципы государственного управления являются и принципами административного права, которое, выполняя служебную роль в отношении управления, не может базироваться на каких-то особых принципах.

Специальные принципы государственного управления делятся на два вида: принципы построения системы управления и принципы деятельности аппарата управления.

К первому виду принципов относятся:

- отраслевой, линейный;
- функциональный;
- территориальный.

Принципами деятельности аппарата управления являются:

- разделение труда и его нормирование;
- авторитет и власть;
- дисциплина;
- единство руководства;
- единство распорядительства;
- подчинение личного интереса общему;
- вознаграждение труда;
- сочетание стабильности персонала с выдвижением наиболее достойных на высшие ступени;
- единение персонала;
- порядок (определённое место для каждого лица и каждое лицо на своём определённом месте);
- иерархия. [74, с. 101 – 109]

Д.А. Гавриленко в системе управленческой деятельности выделяет общие (социально-правовые) и организационные принципы. Общими являются:

- объективность;
- конкретность;
- эффективность;
- сочетание централизации и децентрализации;
- законность;
- дисциплина.

Организационные принципы управления разделяют на две группы. К первой относятся такие принципы, как:

- отраслевой;
- территориальный;
- линейный;
- функциональный;
- двойного подчинения.

Во вторую группу организационных принципов входят:

- рациональное распределение полномочий между субъектами исполнительной деятельности;
- ответственность субъектов исполнительной деятельности за результаты работы;
- сочетание коллегиальности и единоначалия. [35, с. 16 – 19]

4.4. Функции государственного управления

Содержанием исполнительно-распорядительной деятельности является непосредственная, повседневная организация выполнения внутренних и внешних функций государства.

Управление объективно необходимо. В соответствии с законом разделения труда оно делится на более простые, относительно самостоятельные виды организационной деятельности. Их принято называть общими функциями управления.

Общие функции – это всеобщие, типичные взаимодействия между субъектами и объектами социального управления, устойчивые, относительно самостоятельные, специализированные виды управленческой деятельности вообще. Каждая функция управления объективно необходима и отличается устойчивостью, стабильностью. Они отличаются друг от друга непосредственной целью, содержанием, процедурами осуществления, используемой информацией.

К числу общих управленческих функций можно отнести: прогнозирование, планирование, нормативное регулирование, методическое руководство, работу с кадрами, учёт, контроль и др. Каждый субъект управления осуществляет несколько или хотя бы одну функцию.

Общие функции управления конкретизируются (персонифицируются) в функциях отдельных органов, структурных подразделений, должностей. Это обстоятельство лежит в основе определения компетенции структурных единиц. Деление управления на функции отражает его специализацию.

Функциональное разделение труда закрепляется структурно, т. е. создаются особые звенья, которые занимаются планированием, учётом, контролем и т. д. Организационная обособленность – важный признак развитой и значительной по объёму функции.

Поскольку общие «беспредметные» функции – это всего лишь научная абстракция, а в реальной жизни определённые субъекты воздействуют на конкретные объекты особым образом, то общие функции в реальной жизни конкретизируются, приобретают специфические черты. Так, существует не контроль вообще, а финансовый, внутриведомственный контроль, специализированный контроль ГАИ и т. д. Особенности объектов и субъектов, их взаимоотношений, внешней среды серьёзно влияют на управленческие функции, видоизменяют их, наполняют конкретным содержанием, обуславливают многообразие форм осуществления.

Управление – целостная система, комплекс взаимосвязанных, взаимообусловленных функций.

По содержанию следует различать три группы функций:

1. Ориентирования системы:
 - прогнозирование;
 - планирование;
 - нормативное регулирование;
 - методическое руководство.
2. Обеспечения системы:
 - кадровая;
 - материально-технического обеспечения;
 - финансирования;
 - организационно-структурного обеспечения;
 - информационного обеспечения.

3. Оперативного управления системой:

- непосредственного регулирования деятельностью;
- учёта;
- контроля;
- оценки (всей работы, отдельных работников, выполнения конкретных заданий и т. д.). [8, с. 66 – 68]

В научной литературе нет единого мнения о понятии и видах функций государственного управления. А.Н. Крамник разделяет функции государственного управления на два вида: общие и специальные.

Общими являются те, которые имеют универсальный характер, присущи в той или иной мере всем видам управления. К ним относят:

- 1) прогнозирование;
- 2) планирование;
- 3) организацию;
- 4) регулирование;
- 5) руководство;
- 6) координацию;
- 7) контроль;
- 8) учёт.

Прогнозирование – это предвидение возможного развития, достижения определённых результатов, предсказание событий или процессов. Оно возможно на базе глубоких научных исследований. В Законе «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь» определяются основные цели разработки прогнозов, их временные рамки – долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные.

Долгосрочные прогнозы разделены на два вида:

- 1) национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития на 15 лет;
- 2) основные направления социально-экономического развития на 10 лет.

Среднесрочные перспективы – это программы развития на 5 лет;

Краткосрочный период – это годовой прогноз социально-экономического развития. Такие государственные прогнозы разрабатывает Совет Министров Республики Беларусь. Разработка прогнозов социально-экономического развития по народнохозяйственным комплексам и отраслям экономики, административно-территориальным единицам обеспечивается республиканскими органами государственного управления, местными исполнительными и распорядительными органами. Прогнозы получают официальное выражение в планах.

Планирование – «это определение целей, задач, пропорций, темпов, этапов, конкретных показателей и сроков достижения тех или иных результатов». Оно выражается, как правило, в форме нормативных актов. Планирование делится на виды: в области хозяйственного, социального и иного развития, в области организации управленческой деятельности. Планы имеются во всех органах государственного управления. Одним из важных планов в области финансовой деятельности государства является бюджет Республики, который разрабатывается Советом Министров и утверждается Национальным собранием Республики Беларусь ежегодно.

Организация как функция государственного управления означает образование, упразднение и реорганизацию органов, учреждений, предприятий, определение их компетенции, внутренней структуры, подбор и расстановку кадров. Эта функция закрепляется в актах, которыми регулируются вопросы правового статуса, компетенции государственного органа (должностного лица), например, в Конституции Республики Беларусь (стст. 84, 107), в Законе Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь» (стст. 4, 13, 14), Законе Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (стст. 9, 11).

Регулирование – это вид управленческой деятельности, заключающийся в установлении, изменении или прекращении тех или иных управленческих отношений. Оно связано с изданием правовых актов, содержащих правила поведения субъектов в сфере государственного управления, то есть с правотворчеством. Такой функцией обладают те органы и должностные лица, которые вправе заниматься нормотворчеством в сфере управления: Президент Республики Беларусь (ст. 85 Конституции Республики Беларусь), Совет Министров Республики Беларусь (стст. 4, 14, 15 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь»), органы местного управления и самоуправления и другие.

Между тем, регулирование может пониматься в широком и узком смысле. В широком смысле оно выражается в установлении государством общих правил поведения участников общественных отношений и их корректировке в зависимости от изменяющихся условий. Его субъектами являются органы законодательной и исполнительной власти.

В узком смысле государственное регулирование – это одна из функций государственного управления. Сейчас данная функция является приоритетной в управлении не только экономикой, но и социально- культурной сферой.

Руководство как функция состоит в воздействии управляющего на содержание деятельности управляемых путём нацеливания, указания основных её направлений, определения текущих задач. Руководить – значит подсказывать, давать советы, нацеливать на выполнение наиболее важных задач.

Эту функцию осуществляют все органы государственного управления и должностные лица.

Некоторые органы государственного управления могут осуществлять особый вид руководства – методическое руководство. Оно отличается от обычного руководства тем, что в нём не может присутствовать властность субъектов управления, а лишь советы, рекомендации и иные виды помощи. Например, Министерство юстиции Республики Беларусь осуществляет методическое руководство адвокатурой, деятельностью отделов записи актов гражданского состояния (см. пп. 5.14, 5.15 Положения о Министерстве юстиции Республики Беларусь).

Координация – это деятельность субъектов управления по согласованию действий органов, предприятий, организаций, направленных на выполнение какой-то единой задачи. Она осуществляется как в отношении подчинённых организаций, так и не находящихся в подчинении. Например, Совет Министров Республики Беларусь координирует работу подчинённых ему республиканских органов государственного управления (см. ст. 12 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»). Функция координации присуща многим республиканским органам государственного управления.

Контроль – функция, тесно связанная не только с обеспечением дисциплины и законности, но и с государственным регулированием. Контроль способ-

ствуется соблюдению режима деятельности субъектов управленческих отношений. Контроль заключается в получении сведений о фактическом положении дел в управляемых объектах, о качестве и состоянии деятельности, выявлении отклонений в работе по сравнению с предусмотренными параметрами и намеченными целями. По результатам контроля обычно принимаются определённые решения органами, проводившими его или иными на то уполномоченными органами. Таким органом является, например, Комитет государственного контроля. Он является универсальным органом в области контроля.

Учёт – это фиксация путём подсчёта наличия в количественной форме промежуточных и итоговых данных о существовании, качестве, расходе и движении ресурсов, о ходе и результатах выполнения планов и других управленческих решений, о наличии и движении документов. Учёт помогает принимать правильные решения и осуществлять государственное управление. В Республике Беларусь существует Министерство статистики и анализа, которое осуществляет сбор, обработку и анализ статистической информации о процессах, происходящих в экономической, социальной жизни Республики Беларусь. Каждый орган обеспечивается соответствующими данными учёта и обязан вести в пределах своей деятельности такой учёт. [74, с. 110 – 119]

Отмечая специфику каждой общей функции, её структурную обособленность, необходимо подчеркнуть, что в то же время все они являются частями одного целого. Их объединяет единая конечная цель, единая информационная природа, организационное единство субъекта управления.

4.5. Исполнительная власть: механизм соотношения с государственным управлением

Разделение властей включает в себя организационно-правовой механизм их взаимодействия, взаимных сдержек и противовесов с целью удержания каждой из них своих полномочий и вместе с тем обеспечения независимости от других властей в тех же пределах. Государственная власть не может принадлежать одному лицу или одному государственному органу, поскольку это создает угрозу установления тоталитарного антидемократического режима. Соответственно государственная власть должна строиться с учетом определенной функционально-компетентной специализации, не нарушающей, однако, ее принципиального единства. Каждой ветви соответствуют субъекты (органы государственной власти). В такой ситуации для исполнительной власти характерно следующее:

1) исполнительная власть представляет относительно самостоятельную ветвь (вид, разновидность) единой государственной власти Республики Беларусь, тесно взаимодействующую с законодательной и судебной ветвями;

2) исполнительная власть самостоятельна, но только в отношении своих функций и компетенции. Ее функции связаны с практической реализацией законов в общегосударственном масштабе, для чего используется определенная часть государственно-властных полномочий. Другая часть таких полномочий относится к компетенции законодательной и судебной власти. Следовательно, исполнительную власть можно характеризовать в качестве подсистемы в рамках системы единой государственной власти или ее механизма;

3) исполнительная власть – неперенный атрибут государственно-властного механизма, построенного на началах разделения властей. Она всегда существует наряду с законодательной и судебной властью. Там же, где отсутст-

вуют три ветви государственной власти в ее государственно-правовом значении, она не функционирует. Например, она отсутствует на уровне отдельных государственных предприятий и учреждений, негосударственных формирований;

4) исполнительная власть, как и любое другое проявление властных полномочий, есть способность и возможность оказывать определенное воздействие на деятельность и поведение других субъектов, подчинять их своей воле;

5) исполнительная власть, являясь ветвью единой государственной власти, не может отождествляться с видом государственной деятельности. Соответствующий вид такой деятельности – не сама власть, а только форма ее реализации.

Исполнительная власть приобретает динамические качества через деятельность таких государственных органов, которые могут выступать в качестве субъектов исполнительной власти. При этом необходимо учитывать, что исполнительная власть в значительной степени – категория политико-правовая, в то время как государственное управление – организационно-правовая. В силу этого исполнительная власть не тождественна государственному управлению, которое характеризуется как определенный вид государственно-властной деятельности. [35, с. 21 – 22]

Нет единой точки зрения по вопросу о соотношении понятий: «исполнительная власть» и «государственное управление». Крамник А.Н. считает, что «исполнительная власть – понятие более широкое, чем государственное управление». [74, с. 73]

Овсянко Д.М. напротив утверждает, что «хотя понятия «исполнительная власть» и «государственное управление» близки, поскольку исполнительная власть реализуется в виде государственного управления, однако следует учитывать, что понятие «государственное управление» – более широкое по сравнению с понятием «исполнительная власть, так как некоторые управленческие функции наряду со своей главной функцией выполняют и другие органы государственной власти. Так, органы судебной власти наряду с осуществлением правосудия – своей главной функцией – одновременно при рассмотрении конкретных дел осуществляют контроль за законностью актов органов исполнительной власти и внутреннее управление: руководят деятельностью аппаратов судов и других судебных работников». [125, с. 157]

Исполнительная власть имеет определенное субъективное выражение, т. е. она реализуется в деятельности специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией. В связи с этим государственное управление по своему назначению представляет собой не что иное, как вид государственной деятельности, в рамках которой практически осуществляется исполнительная власть.

Следовательно, свой реальный характер исполнительная власть приобретает через деятельность таких государственных органов, которые могут выступать в качестве субъектов исполнительной власти. К ним относятся Совет Министров Республики Беларусь – центральный орган государственного управления; местные органы исполнительной власти (ст. 106 – 108 Конституции); местные исполнительные и распорядительные (исполкомы) (ст. 117 – 122 Конституции); местные администрации на территории района в городе, которые являются исполнительными и распорядительными органами.

Местные администрации входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления. (Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»)

Соответственно все субъекты исполнительной власти являются звеньями системы государственного управления.

4.6. Государственное управление и политическая деятельность

Политика государства – это выбор наиболее общих направлений национально-государственного развития, определение основных путей такого развития.

Главным, кто разрабатывает политику государства Республики Беларусь, является Президент Республики Беларусь. В её формировании участвуют Национальное Собрание, Правительство, другие государственные органы, общественные объединения. Но при принятии политических решений необходимо руководствоваться Конституцией Республики Беларусь, другими законами, нормами международного права и договорами с другими государствами, так как политика не должна противоречить этим актам.

Политические решения – это правовые акты о наиболее общих и важных направлениях государственного развития. Нормы таких актов относятся к источникам конституционного права. Административное право, как и его объект – государственное управление, тесно связано с политикой. С помощью норм административного права, а, следовательно, и государственного управления, происходит конкретизация, детализация и претворение в жизнь политических решений. Так, политика государства в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства юридически закреплена в ст. 11 Конституции Республики Беларусь. Конкретизацию она получила в Законе Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства» и ряде других правовых актов.

В процессе государственного управления политика не формируется. Она реально воплощается в жизнь. Государственное управление осуществляется в русле государственной политики. Поэтому в определённой части оно политизировано, т. е. между политикой и государственным управлением существует взаимопроникновение. Подчас трудно отличить политические и управленческие действия, так как они выступают как единое явление. Например, деятельность Президента Республики Беларусь носит преимущественно политический характер, но немалое место в ней занимает и управление (администрирование). Примерно такой же характер деятельности и Правительства Республики Беларусь – совмещение политических и исполнительно-распорядительных полномочий. Президент Республики Беларусь в соответствии с Конституцией Республики Беларусь образует, упраздняет и реорганизует органы государственного управления (п. 5 ст. 84), назначает руководителей местных исполнительных и распорядительных органов с утверждением соответствующими местными Советами (ст. 119), отменяет акты Правительства (пп. 25, 84), решения местных исполнительных и распорядительных органов (п. 26 ст. 84). В его непосредственном ведении (подчинении) находится ряд органов государственного управления (ст. 12 Закона о Совете Министров Республики Беларусь»). Совет Министров Республики Беларусь руководит системой подчинённых ему органов государственного управления (стст. 12, 15 Закона). В его непосредственном подчинении находятся комитеты при Совете Министров, республиканские государственные организации.

Политика как деятельность государства не тождественна его управлению. Это разные, но тесно связанные государственные феномены. Политика без государственного управления не всегда осуществима. В то же время и государственное управление без политики не будет столь цельным, не может обладать чёткой программой, что является для него очень важным. В ряде случаев решение может иметь политическую значимость, с юридических же позиций оно ни чем не отличается от обычного управленческого действия. [74, с. 76 – 78]

4.7. Отличие государственного управления от иных видов государственной деятельности

Государственное управление является одним из видов государственной деятельности. К другим видам относятся:

- 1) законодательная деятельность;
- 2) судебная деятельность;
- 3) прокурорский надзор.

Каждый вид деятельности осуществляется специальной системой государственных органов. Наименованию деятельности соответствует наименование осуществляющих её органов. Например, *законодательная деятельность* воплощается Национальным собранием, состоящим из Палаты представителей и Совета Республики.

Судебная деятельность (правосудие) осуществляется системой судов (ст. 109 Конституции Республики Беларусь). В эту систему входят общие и хозяйственные суды, Конституционный Суд. К общим судам относятся: Верховный Суд Республики Беларусь, областные, Минский городской, районные или городские, а также военные суды. В системе хозяйственных судов – Высший Хозяйственный Суд Республики Беларусь, хозяйственные суды областей и г. Минска.

Конституционный Суд образован не для реализации правосудия, а для контроля за конституционностью нормативных актов (ст. 116 Конституции Республики Беларусь).

Прокурорский надзор осуществляется системой органов прокуратуры, в которую входят прокуратура Республики Беларусь, возглавляемая Генеральным прокурором Республики Беларусь, и нижестоящие органы – прокуратуры областей, г. Минска, прокуратуры районов городов, межрайонные прокуратуры.

Государственное управление призваны осуществлять в первую очередь органы государственного управления (исполнительной власти). Это самая многочисленная и разветвлённая система государственных органов, центральным из которых является Совет Министров Республики Беларусь, подотчётный Президенту Республики Беларусь и ответственный перед Парламентом Республики Беларусь.

Для каждой системы государственных органов характерны свои юридические формы выражения функций. Только Парламент принимает законы. Общие суды издают приговоры, определения. Органы прокуратуры приносят протесты, входят с представлениями. Органы управления издают управленческие акты, которые подзаконны и могут быть нормативными. Суд и прокуратура не имеют подобных полномочий. Их актами не могут регулироваться общественные отношения.

Государственное управление носит исполнительно-распорядительный характер. Таким качеством не обладает ни законодательная, ни судебная, ни прокурорская деятельность. Управленческая деятельность может осуществляться и на основании административных актов. Для судебной, прокурорской и законотворческой деятельности подобное исключается.

А.Н. Крамник считает, что важной специфической особенностью государственного управления является и то, что оно направлено на руководство экономической, социально-культурной и административно-политической сферами. Национальное собрание, суды и прокуратура не имеют в своём ведении подобных объектов.

Правосудие и прокурорский надзор осуществляют правоохранительную деятельность. Главная задача общих и хозяйственных судов – разрешение дел, разре-

шение конфликтов и споров. Правосудие призвано защищать от посягательств личные права и свободы, социально-экономические и политические права граждан, конституционный строй Республики Беларусь, государственные общественные интересы, права юридических лиц (ст. 3 Закона о судоустройстве и статусе судей в Республике Беларусь). Подобные задачи имеет и прокурорский надзор (см. ст. 2 Закона о прокуратуре Республики Беларусь). Любые споры, возникающие между гражданами, а также организациями в сфере предпринимательской и иной хозяйственной деятельности, подпадают под нормы гражданского или хозяйственного права и разрешаются в соответствии с гражданско-процессуальными или хозяйственно-процессуальными нормами в процессе судебной деятельности. Только общими судами рассматриваются дела о преступлениях. Государственное управление лишь частично связано с правоохраной, то есть она является сопутствующим явлением в государственном управлении. [74, с. 74 – 76]

4.8. Усмотрение в сфере государственного управления

Государственное управление базируется на нормах права. Однако оно не может быть урегулировано во всех его проявлениях. Государственное управление невозможно без предоставления субъекту, его осуществляющему, определённой самостоятельности, пусть даже в ограниченных пределах и в определённых случаях. Соответствующая самостоятельность в государственном управлении именуется усмотрением.

Усмотрение в сфере управления – это свобода действий, право субъекта управления (управляющего) на самостоятельное принятие решения, оценку фактических обстоятельств или совершение иных значимых действий. Например, согласно Закону Республики Беларусь «О милиции» (п. 8 «д» ст. 16), милиции предоставляется право задерживать лиц, находящихся в общественных местах в состоянии опьянения, если они могут причинить вред себе или окружающим. Работнику милиции в подобном случае предоставляется право по своему разумению давать оценку внешнему облику, состоянию и поведению лица, принимать решение о необходимости его задержания.

Для существования усмотрения в сфере государственного управления есть немало причин.

Во-первых, причины, определяемые самой сущностью государственного управления, его творческим, оперативным и повседневным характером.

Во-вторых, причины, связанные с ненадлежащим правовым урегулированием управления.

В-третьих, причины, связанные с общим общественно-политическим состоянием в государстве: общий уровень правовой системы, социально-экономические и политические условия и т. д.

Усмотрению в сфере государственного управления присущи определённые черты:

- 1) усмотрение – это дискреционное право, право действовать самостоятельно;
- 2) усмотрение предполагает осуществление управленческих действий, первичное решение определённых вопросов;
- 3) управление по усмотрению должно осуществляться в соответствии с принципом наилучшего в данной ситуации решения;

4) решение вопросов по усмотрению осуществляется на основании внутреннего убеждения, субъективных соображений субъекта управления;

5) управленческая деятельность по усмотрению осуществляется при отсутствии конкретных указаний, предписаний;

6) усмотрение требует проявления инициативы, предприимчивости;

7) усмотрение предоставляется нормой права, в которой определяются его границы и цели.

Законодательством предоставляются широкие права субъектам усмотрения в различных областях государственного управления: хозяйственного, социально-культурного, административно-политического строительства, распоряжения материальными и финансовыми средствами, охраны общественного порядка и в целом обеспечения законности, продвижения по службе, в области поощрения и привлечения к дисциплинарной и административной ответственности, особенно в выборе средств, времени, методов, характера и объёма определённых действий. Однако усмотрение не должно вести к нарушениям законности, к произволу. Поэтому в этой части управления должен осуществляться постоянный контроль в целях предотвращения и пресечения нарушений.

Для реализации усмотрения в государственном управлении необходима воля субъекта усмотрения, его способность к усмотрению и необходимость применения усмотрения.

Можно выделить несколько видов усмотрения в государственном управлении.

По субъектам, реализующим усмотрение, выделяется усмотрение, осуществляемое:

а) Президентом Республики Беларусь;

б) Советом Министров Республики Беларусь;

в) республиканскими органами государственного управления;

г) местными органами государственного управления;

д) отдельными должностными лицами.

По объекту можно выделить усмотрение:

а) при оценке определённых фактов;

б) при принятии правовых актов;

в) при совершении иных действий: повышения по службе, поощрения, применения мер принуждения.

По форме государственного управления существует усмотрение:

а) правотворческой, правоприменительной и иной юридически значимой деятельности;

б) при проведении организационных мероприятий;

в) при осуществлении материально-технических действий.

По областям и сферам государственного управления можно различать усмотрение в сфере:

а) хозяйственной;

б) социально-культурной;

в) административно-политической;

г) в иных сферах.

Усмотрение в сфере государственного управления является важной его частью, объективным требованием. Без него управление теряет творческий характер, а управленец не будет иметь возможности проявить способности и компетентность. [74, с. 127 – 132]

ТЕМА 5. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ)

5.1. Понятие органа государственного управления (исполнительной власти).

5.2. Организационно-правовые основы системы органов государственного управления.

5.3. Принципы построения и деятельности органов государственного управления.

5.4. Порядок формирования органов государственного управления.

5.5. Организационная структура и штаты органов государственного управления.

5.6. Виды органов государственного управления.

5.1. Понятие органа государственного управления (исполнительной власти)

Органы государственного управления являются частью государственного аппарата, поэтому им присущи основные черты, свойственные всем другим государственным органам.

Специфику любого органа государственной власти составляет то, что он осуществляет задачи и функции государства и выступает от его имени, наделен государственно-властными полномочиями. Эти полномочия состоят в праве органа издавать юридические акты от имени государства, являющиеся обязательными для тех, кому они адресованы, и применять меры, обеспечивающие реализацию юридических актов, в том числе меры убеждения, стимулирования и принуждения.

Органы государственного управления (исполнительной и власти), являясь одним из видов органов государственной власти, обладают вышеуказанными полномочиями. Понятие и основные черты этих органов производны от признаков разделения властей, а содержание данного понятия определяется свойствами исполнительной власти.

Определение государственного органа даётся в ч. 1 ст. 3 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»: **«государственный орган** – образованная в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, иными законодательными актами организация, осуществляющая государственно-властные полномочия в соответствующей сфере (области) государственной деятельности».

Для органа государства характерно то, что он является политической организацией, т. е. наделен государственной властью. Отсюда вытекает наиболее существенный признак государственного органа – наличие в его распоряжении полномочий государственно-властного характера. Содержание государственно-властных полномочий состоит, *во-первых*, в издании от имени государства юридически обязательных актов, т. е. обязательных для исполнения теми, кому они адресованы; *во-вторых*, в праве государства на обеспечение реализации принимаемых актов путем применения от имени государства мер воспитания, убеждения и поощрения; *в-третьих*, в праве органов государства на осуществление от имени государства наблюдения (надзора) за исполнением требований юридических актов.

Характерным является то, что при осуществлении государственно-властных полномочий органы государства в целях защиты изданных ими правовых актов от нарушений в необходимых случаях применяют меры принуждения.

Таким образом, *основные признаки органа государства* выражаются в следующем:

- 1) орган государства – это звено, часть государственного аппарата; [68, с. 61]
- 2) орган государства – организация, ячейка общества, коллектив, определенным образом организованный; [123, с. 130 – 134]
- 3) для органа государства характерно то, что он является организацией политической (наделенной государственной властью);
- 4) осуществляет от имени государства его задачи и функции;
- 5) обладает государственно-властными полномочиями;
- 6) имеет свою организованную структуру, территориальный масштаб деятельности, компетенцию;
- 7) образуется в порядке, установленном законом, осуществляет возложенные на него задачи посредством одного из видов государственной деятельности;
- 8) несет ответственность перед государством за свою деятельность. [35, с. 116 – 117]

Понятие органа государства более широкое в отличие от понятия органа государственного управления.

Органы государственного управления (исполнительной власти), являясь одним из видов органов государственной власти, обладают вышеуказанными признаками. Они отличаются от других органов (законодательных и судебных) назначением, содержанием своей деятельности и ее характером. Они осуществляют специфическую по своему содержанию, формам и методам государственную деятельность – государственное управление, являясь, таким образом, также органом управления. Каждый орган государственного управления, как и любой другой государственный орган, имеет свою организационную структуру, т. е. систему построения его внутреннего, или рабочего, аппарата, определяемую задачами органа, территориальный масштаб деятельности, компетенцию, с помощью которой определяются его предметы ведения и полномочия. Их образование, структура, порядок деятельности в основном регламентируются нормами права.

В административно-правовой литературе имеются различные определения органа исполнительной власти:

Б.Н. Габричидзе, Б.П. Елисеев: орган исполнительной власти – составная часть механизма (системы) исполнительной власти; действует в сфере исполнительной власти; выступает по поручению и от имени государства; осуществляет деятельность исполнительного и распорядительного характера; обладает собственной компетенцией; имеет свою структуру, применяет присущие ему формы и методы деятельности. [33, с. 49]

А.Н Крамник: **орган государственного управления** – это государственный орган (организация), призванный осуществлять исполнительную и распорядительную деятельность (исполнительную власть) посредством повседневной и практической организации исполнения Конституции, законов и иных нормативных правовых актов. [74, с. 253]

Следовательно, *орган государственного управления* (исполнительной власти) представляет собой часть механизма (системы) исполнительной власти, выступает по поручению и от имени государства, обладает собственной компетенцией, осуществляет в порядке исполнительно-распорядительной деятельности полномочия, повседневное непосредственное руководство объектами хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства присущими ему приемами и методами деятельности.

В то же время органы государственного управления (исполнительной власти) обладают и специфическими признаками, отличающими их от иных видов государственных органов. Эти признаки определяются своеобразием стоящих перед органами управления задач и методов их осуществления, особым характером их государственной деятельности:

1) органы государственного управления осуществляют специфическую по своему содержанию и методам деятельность – государственное управление, являясь, следовательно, также органом государственного управления;

2) органы государственного управления являются субъектами исполнительной власти и в то же время специальным субъектом государственного управления. Их функциональное назначение – осуществление исполнительной и распорядительной деятельности, которая состоит в практическом исполнении законов и основанных на законах правовых актов в процессе непосредственного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством.

Необходимо уяснить, что орган исполнительной власти - всегда орган государственного управления, в то время как не всякий орган государственного управления является органом исполнительной власти. Эта власть имеет разветвленный организационный механизм, в том числе управленческие органы, действующие лишь в качестве звеньев этого механизма иного (второго) порядка, чем орган исполнительной власти. Так, сформированный исполнительной властью орган какого-либо государственного объединения, выполняя управленческие функции, сам по себе не относится к органам исполнительной власти.

3) для выполнения возложенных на них функций органы исполнительной власти наделены государственно-властными полномочиями, реализуемыми ими в характерных для этих органов правовых формах;

4) правовое положение органов государственного управления находит свое выражение в их компетенции. В ней закрепляются задачи, функции, права и обязанности, формы и методы деятельности этих органов. [35, с. 118 – 119]

Конкретно правовое положение органов государственного управления определяется следующими *основными положениями*:

1) они осуществляют свою деятельность на основе Конституции и принятых в соответствии с ней законов;

2) в процессе осуществления исполнительно-распорядительной деятельности они действуют юридически властно, используя для этого правовые средства нормотворческого, оперативно-исполнительного (распорядительного) и юрисдикционного (правоохранительного) характера;

3) ведущие звенья системы органов управления образуются непосредственно органами государственной власти;

4) все они непосредственно или через вышестоящие звенья подотчетны и подконтрольны органам государственной власти;

5) каждый нижестоящий орган управления подчиняется по вертикали соответствующему вышестоящему органу.

Все органы государственного управления обладают административной правосубъектностью, которая определяется уставом или положением о том или ином органе.

Компетенция органов государственного управления закрепляется в Конституции Республики Беларусь, законах, декретах и указах Президента Республики Беларусь, уставах или положениях о том или ином органе.

Действующее законодательство не содержит чёткого определения государственных органов, призванных осуществлять исполнительную власть. В ст. 106 Конституции Республики Беларусь закреплено, что «исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет Правительство – Совет Министров Республики Беларусь – центральный орган государственного управления». Совет Министров не может полно и всесторонне организовать реализацию исполнительной власти на всей территории республики. Для этого создается ряд органов государственного управления, способствующих осуществлению функций исполнительной власти на всех уровнях (республиканском, региональном и местном).

Кроме того в ч. 2 ст. 9 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» говорится о том, что: «исполнительные комитеты первичного (сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения)), базового (городские (городов областного подчинения), районные), областного уровня входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления».

5.2. Организационно-правовые основы системы органов государственного управления

Система органов государственного управления Республики Беларусь включает в себя множество структурных элементов, тесно связанных друг с другом. Каждый структурный элемент выполняет свои специфические функции, а все вместе достигают общих целей.

Система государственного управления представляет собой целостное явление, совокупность органов, однородных по своим задачам.

Основными нормативными актами, регламентирующими правовой статус каждого элемента системы органов государственного управления являются:

- Закон Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»;
- Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и др.

Органы, осуществляющие исполнительную власть (государственное управление) образуют две системы: органов исполнительной власти и иных государственных органов.

Перечень структурных звеньев системы государственного управления:

- 1) Президент Республики Беларусь;
- 2) Аппарат Президента Республики Беларусь:
 - Администрация Президента Республики Беларусь;
 - Управление делами Президента Республики Беларусь;
 - Совет Безопасности Республики Беларусь;
 - Комитет государственного контроля Республики Беларусь;
- 3) Национальный банк Республики Беларусь;
- 4) Совет Министров Республики Беларусь:
 - Президиум Совета Министров Республики Беларусь;
 - Аппарат Совета Министров Республики Беларусь;
- 5) министерства Республики Беларусь;
- 6) государственные комитеты Республики Беларусь;
- 7) комитеты при Совете Министров Республики Беларусь;
- 8) Высшая аттестационная комиссия Республики Беларусь;
- 9) Национальная академия наук Беларуси;

10) государственные организации (администрация государственных организаций), подчиненных Совету Министров Республики Беларусь;

11) органы исполнительной власти на местном уровне:

– органы местного управления (местные исполнительные комитеты, местные администрации, отделы и управления исполкомов, местных администраций);

– органы государственного управления на местах;

12) администрации государственных предприятий, учреждений, организаций.

Структурные звенья системы иных органов, осуществляющих государственное (внутриорганизационное) управление:

1) Генеральный прокурор Республики Беларусь, областные прокуроры, районные прокуроры;

2) председатели судов;

3) аппарат управления Национального собрания Республики Беларусь.
[74, с. 255 – 256]

Перечень структурных звеньев системы органов исполнительной власти (государственного управления) свидетельствует о том, что она является сложной и разветвлённой. В неё входит преобладающее большинство органов (субъектов) относящихся к носителям исполнительной власти (государственного управления). Она наиболее динамична, претерпевает частые изменения, обусловленные потребностями жизни общества, появлением новых отраслей, сфер управления или их реорганизацией.

5.3. Принципы построения и деятельности органов государственного управления

При создании органа необходимо опираться на определённые принципы. Только при соблюдении этого условия можно достичь стройности, единства, слаженности в самом механизме государственного управления, а также более успешной, продуктивной работы этих органов.

Принципами построения органов государственного управления в первую очередь являются:

1) отраслевой;

2) линейный;

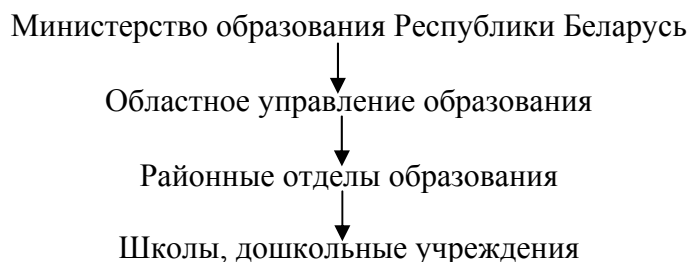
3) функциональный;

4) территориальный.

Принципы построения аппарата государственного управления получили определённое нормативное закрепление в Конституции (стст. 106, 108, 122), Законе «О Совете Министров Республики Беларусь» (стст. 1, 12), Законе «О Местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (стст. 1, 4, 9) и других нормативных правовых актах Республики Беларусь.

Отраслевой принцип построения аппарата управления используется там и тогда, где и когда необходимо объединить под началом одного органа однородные объекты (предприятия, учреждения) управления, занимающиеся хозяйственной, социально-культурной или административно-политической деятельностью. Этот орган осуществляет управление ими, как правило, по всему кругу вопросов, связанных с деятельностью подведомственных организаций (объектов). При таком построении аппарата существуют нижестоящие и вышестоящие органы. Одинаковые по профилю работы организации, расположенные на соответствующей территории, подчиняются одному вышестоящему органу по всем вопросам.

Отраслевое управление (например, в области образования) представлено следующей схемой.



Построение государственного управления по отраслевому принципу подобно (тождественно) **линейной системе управления**. Последняя предполагает, что у одного начальника несколько подчинённых, но подчинённый имеет только одного начальника. Во внешнем управлении подчинёнными могут быть организации, органы управления. Например, все школы в районе находятся в ведении отдела образования райисполкома (местной администрации – в городах с районным делением). Отделы образования райисполкомов подчинены по вертикали управлению образования облисполкома, а последние – Министерству образования, т. е. имеет место линейная (отраслевая) организация государственного управления.

Функциональный принцип предполагает построение аппарата управления таким образом, что образуемому органу управления поручается осуществлять одну или несколько управленческих функций по отношению к объекту, не находящемуся в его административном подчинении. Таким образом, имеет место специализация в работе (управлении), выполнение работы определённого вида. На объект управления воздействует не один общий руководитель, как при отраслевом (линейном) построении, а несколько функциональных органов (руководителей), при этом каждый – только в части реализуемой им функции.

В практике образования органов государственного управления используется и **территориальный принцип**. Суть его состоит в том, что создается такой орган, который осуществляет общее управление в отношении всех объектов, расположенных на определенной территории (территории города, района, района в городе, области, всей республики). Основная задача создаваемого органа – обеспечить всестороннее, сбалансированное развитие всех объектов, находящихся в пределах одной административно-территориальной единицы, обеспечить защиту и реализацию интересов и прав граждан, проживающих на данной территории.

По такому принципу построены Совет Министров, местные исполнительные и распорядительные органы. [74, с. 262 – 264]

Нельзя также не отметить, что ни один из принципов построения органов государственного управления не применяется изолированно. Всегда наблюдается сочетание нескольких принципов с преобладанием одного главного. Тем самым достигается их разумное сочетание и взаимное дополнение, что способствует более рациональной организации всей системы исполнительной власти в Республике Беларусь.

Таким образом, в Республике Беларусь система государственного управления построена по функционально-отраслевому и территориальному принципу.

Принципы деятельности органов государственного управления:

1. Разделение труда как специализация работ осуществляется в любой организации. Специализация помогает эффективнее использовать управленческий персонал.
 2. Принцип полномочий и ответственности предполагает, что у каждого служащего должно быть чётко определены полномочия, необходимые и достаточные для выполнения им своих задач, и за это выполнение он должен нести ответственность.
 3. Дисциплина – это строгое подчинение установленному порядку, правилам, а также их выполнение.
 4. Единоначалие (единство распорядительства) выражается в том, что работник получает распоряжение от непосредственного начальника, только перед которым и отчитывается.
 5. Единство действий (руководства) предусматривает единство управленческой цели, единство плана и единство руководящего начала.
 6. Вознаграждение персонала (труда) предполагает получение работниками справедливого вознаграждения за свой труд.
 7. Централизация – естественный порядок в организации, имеющей управленческий центр.
 8. Скалярная цепь (иерархия) – неразрывная цепь команд, по которой передаются все распоряжения и осуществляются коммуникации между всеми уровнями иерархии («цепь начальников»).
 9. Порядок представляет собой определённое место для каждого лица (служащего), каждое лицо (служащий) находится на своём определённом месте (речь идёт о соответствии субъективных возможностей служащего и потребностей данного участка работы).
 10. Справедливость (или равенство общегражданского порядка) означает, что установленные правила и соглашения должны проводиться в жизни справедливо на всех уровнях скалярной цепи.
 11. Стабильность (устойчивость) персонала предполагает установку работающих на лояльность по отношению к организации и долгосрочную работу, поскольку высокая текучесть снижает эффективность.
 12. Инициатива – поощрение работающих к выработке независимых суждений в границах делегированных им полномочий и выполняемых работ.
 13. Корпоративный дух (единение персонала) – гармония интересов персонала и организации – обеспечивает единство усилий («в единении – сила»).
- [74, с. 266 – 267]

5.4. Порядок формирования органов государственного управления

Порядок формирования органов государственного управления устанавливается различными нормативными правовыми актами: Конституцией Республики Беларусь, Законом «О Совете Министров Республики Беларусь», Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», а также другими нормативными правовыми актами Республики Беларусь.

В связи с этим любой орган может быть образован только тем органом, которому предоставлено такое право.

Образование органа государственного управления требует решения ряда вопросов:

- 1) обоснования потребности, необходимости подобного органа;
- 2) определения названия (наименования) органа;
- 3) определения, кем он может быть создан;

- 4) определения его места в системе механизма государственного управления;
- 5) установления его компетентности;
- 6) установления его взаимоотношений с другими органами как по вертикали, так и по горизонтали;
- 7) определения источников финансирования;
- 8) определения и утверждения организационной структуры и штатного расписания;
- 9) определения территориального масштаба деятельности;
- 10) подбора и зачисления работников – государственных служащих. [74, с. 268]

По действующему законодательству органы государственного управления образуются в распорядительном порядке. Суть его состоит в том, что должностное лицо или орган государственного управления посредством издания соответствующего решения повелевает, выражает своё властное волеизъявление об образовании органа.

Создание органов государственного управления осуществляется двумя способами: образования и формирования.

Коллегиальные органы формируются, а единоначальные – образуются.

Так, в ч. 7 ст. 12 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» записано, что республиканские органы государственного управления образуются, а ст. 19 имеет название «Порядок формирования Совета Министров Республики Беларусь».

Президент Республики Беларусь обладает широкими полномочиями в области образования и формирования органов государственного управления. Он формирует Правительство и Совет Безопасности и образует республиканские и иные органы государственного управления. Большое участие принимает Президент Республики Беларусь в формировании местных исполнительных и распорядительных органов.

5.5. Организационная структура и штаты органов государственного управления

Большое значение для эффективной деятельности органов государственного управления исполнительно-распорядительной деятельности имеет структура управления. С ее помощью обеспечиваются наиболее рациональные связи внутри системы органа управления (например, между различными звеньями системы отраслевого управления), а также выполнение каждым отдельным органом стоящих перед ним задач. Все это свидетельствует о том, что правильная, научно обоснованная организационная структура является важным средством для достижения поставленной цели.

Под **организационной структурой органов государственного управления** понимается внутреннее строение системы управления и самого органа.

Термин «государственный аппарат» употребляется для обозначения всей системы органов государства, т. е. органов, через которые осуществляется государственная власть, функции государства.

Понятие «аппарат управления» включает всю систему органов управления.

Орган (от греч. organon) – учреждение, выполняющее определенные функции в той или иной сфере общественной жизни.

Аппарат органа – это система его внутреннего построения.

В действующем законодательстве понятию «рабочий аппарат» обычно тождественно понятие «организационная структура» (министерства, ведомства). Структура органа государственного управления состоит из следующих элементов:

- а) руководство (например, министр, его заместители, коллегия министерства);
- б) отраслевые подразделения (например, главки министерств);
- в) функциональные подразделения (например, управления и отделы министерств);
- г) вспомогательные подразделения (секретариат, экспедиция и др.).

Для структурных подразделений характерно следующее:

- выбор той или организационной структуры связан с четким определением функций каждого структурного подразделения и его ответственности за конкретный участок работы;
- внутренняя структура представляет собой состав его внутренних подразделений, их соотношение и формы взаимодействия;
- совокупность структурных подразделений образует рабочий аппарат данного органа;
- каждое такое подразделение органа в соответствующей степени участвует в практической реализации его компетенции.

Таким образом, под *структурой органа управления* понимается состав его внутренних подразделений, их соотношение, распределение между ними функций и полномочий, возложенных на орган, и формы взаимодействия.

Известны различные виды организационной структуры аппарата органов государственного управления.

Линейная структура характеризуется тем, что всеми функциями управления ведает один руководитель (простейшая система), т. е. имеет место прямая связь руководителя с подчиненными ему объектами управления. Эта структура применяется, как правило, на низовых уровнях управления.

Сущность *функциональной структуры* состоит в том, что все руководство имеет самостоятельные функции (например, планирование, кадры, снабжение, финансы, техническое руководство, контроль и т. п.). Каждую такую функцию выполняет специальное структурное подразделение – функциональный орган (отдел, сектор и т. д.), наделенный правом самостоятельного руководства подчиненными организациями.

При *производственно-отраслевой структуре* каждому структурному подразделению органа (например, главному управлению (управлению) министерства) подчиняется непосредственно группа подведомственных данному органу организаций.

В целях учета особенностей территориального размещения объектов управления образуются *производственно-территориальные структурные подразделения*. Они управляют не всеми объектами данного профиля (отрасли), а только расположенными на определенной территории. [35, с. 151 – 152]

Внутренняя организационная структура утверждается, как правило, руководителем органа и строится с учетом штатов, т.е. выделенных бюджетных средств на содержание аппарата того или иного органа.

Штаты установлены для каждого органа государственного управления. Под **штатами** обычно понимается постоянный состав сотрудников в органе, количество государственных служащих, занятых в аппарате управления. Такое толкование понятия штатов не совсем точное. Штаты – это, прежде всего, коли-

чество необходимых должностей, их наличие. Если они заполнены, тогда говорят о количественном составе государственных служащих в том или ином органе. Незаполненные единицы (должности) являются вакантными, свободными.

В правовых актах обычно указывают штатное количество работников органа, при этом имеется в виду, каким должно быть их количество. По каждой штатной единице устанавливается определенный размер заработной платы (оклад), т. е. денежное вознаграждение тому, кто будет занимать эту должность. Следовательно, штаты в первую очередь связаны с деньгами, предусмотренными для заработной платы. Выделяются такие деньги из государственного бюджета и предусматриваются в нем отдельной статьей, т. е. обособляются от иных бюджетных средств.

Штаты каждого органа имеют официальное правовое закрепление – штатное расписание. В нем даются перечень структурных подразделений, название и количество должностей, как в целом, так и по каждой отдельной должности с указанием должностных окладов. *Штатное расписание* является юридическим документом, который составляется по определенной форме и утверждается, как правило, руководителем органа в пределах установленной вышестоящим органом численности расходов на содержание данного органа. Например, для Комитета исполнения наказаний Министерства внутренних дел общую численность работников устанавливает Президент Республики Беларусь. Структуру и штатное количество сотрудников Комитета государственного контроля утверждает Президент Республики Беларусь (ч. 3 ст. 7 Закона «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь»).

Штатное расписание предназначено для того, чтобы юридически точно определить организационную структуру органа и, исходя из общей компетенции органа, распределить полномочия среди структурных подразделений и их личного состава, установить размеры средств на их содержание и оклады каждого работника. Этот документ служит основанием для оплаты труда служащих органа.

Штатные расписания разрабатываются на основании типовых штатов, если они существуют, или общего количественного состава (финансовых средств), выделенных для органа, отрасли или отдельного структурного подразделения. [74, с. 273 – 274]

5.6. Виды органов государственного управления

Органы государственного управления разнообразны, что обусловлено многими факторами. У них неодинаковый масштаб деятельности, порядок образования, характер компетенции и др. Разделение органов на виды имеет большое научно-познавательное и практическое значение. Оно помогает глубже познать сущность и назначение, особенности органов государственного управления.

Классификация может быть различной в зависимости от положенного в ее основу критерия. Критериев существует много, и зависят они от различных характеристик, особенностей органов. Основными из них являются:

- 1) масштаб деятельности;
- 2) порядок образования;
- 3) характер компетенции;
- 4) порядок разрешения подведомственных вопросов;
- 5) источник финансирования.

Под **масштабом деятельности**, прежде всего, понимается территория, на которую могут распространяться полномочия органа. По территориальному масштабу деятельности различают органы:

- общегосударственные;
- местные.

К *общегосударственным* органам относятся: аппарат Президента Республики Беларусь; Совет Министров Республики Беларусь, министерства, государственные комитеты и комитеты; администрации государственных объединений (учреждений), подчиненных Совету Министров Республики Беларусь.

Все они разные по своим качествам, но имеют общий признак – территориальный масштаб деятельности. Их полномочия распространяются на всю территорию республики.

Органами местного уровня являются те, которые свою деятельность распространяют, как правило, на административно-территориальную единицу. К ним относятся местные исполнительные и распорядительные органы и органы республиканских органов на местах.

В ч. 2 ст. 9 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» определено, что органами местного управления являются исполнительные комитеты первичного (сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения)), базового (городские (городов областного подчинения), районные), областного уровней. Их масштаб деятельности строго ограничен соответствующей территорией. К такого рода органам относятся и местные администрации, которые находятся на территории района в городе с районным делением.

К рассматриваемым органам относятся также отделы и управления местных исполнительных комитетов (местных администраций). Их деятельность ограничена территорией района, города или области.

Органами республиканских органов на местах являются такие органы, которые находятся в административно-территориальных единицах и подчинены не местным исполкомам (администрациям), а органам, их создавшим, т. е. по вертикали – министерствам или другим вышестоящим органам.

В ч. 8 ст. 12 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» установлено, что «в целях реализации полномочий республиканских органов государственного управления, подчинённых Совету Министров Республики Беларусь, в административно-территориальных единицах Республики Беларусь могут создаваться в установленном порядке их территориальные органы».

По отношению к другим организациям органы государственного управления можно разделить на органы внутреннего, внешнего и смешанного (внутренне-внешнего) действия.

К первому виду относятся преимущественно органы отраслевого характера. Они в основном действуют внутри отрасли, управляют подчиненными им и входящими в отрасль органами, учреждениями, предприятиями. Органами внутреннего действия являются некоторые структурные подразделения (отделы, управления) местных исполнительных комитетов (например, юридическая служба, управление делами с хозслужбой и общим отделом, Аппарат Совета Министров). Таких органов в настоящее время существует немного по сравнению с органами внешнего действия.

Органами внешнего действия являются органы, которые распространяют свои полномочия за пределы отрасли, не являются отраслевыми. К ним относятся Совет Министров, Комитет государственного контроля, Совет Безопасности и др.

Органами смешанного действия (внутренне-внешнего) являются Администрация Президента, Управление делами Президента. Они в немалой степени обеспечивают деятельность Президента Республики Беларусь. Полномочия внешнего характера у них незначительны.

По порядку образования органы государственного управления делятся на органы, образуемые:

- Президентом;
- Советом Министров;
- республиканскими органами государственного управления;
- местными исполнительными и распорядительными органами.

Наиболее важные, значимые органы образуются Президентом. К ним относятся: Совет Безопасности, Администрация Президента, Управление делами Президента, Комитет государственного контроля, Совет Министров, республиканские и иные органы государственного управления.

Совет Министров утверждает состав коллегий министерств и государственных комитетов, если иное не предусмотрено актами Президента Республики Беларусь, образует по согласованию с Президентом государственные организации, т. е. объединения юридических лиц, имущество которых находится в собственности Республики Беларусь, осуществляющие управление объектами государственной собственности, иные государственные организации.

Министерства и государственные комитеты, комитеты создают подведомственные им предприятия, организации, объединения и учреждения, а в административно-территориальных единицах – свои территориальные органы.

Местные исполнительные и распорядительные органы образуют отделы и управления, а также комиссии по вопросам своей деятельности.

По характеру компетенции органы государственного управления разделяются:

- на органы общей компетенции;
- на органы специальной компетенции;
- на органы отраслевой компетенции;
- на органы межотраслевой компетенции;
- на органы хозяйственного руководства.

Органы государственного управления общей компетенции осуществляют свои функции в той или иной мере по отношению ко всем или значительной части объектов управления определенного уровня. К таким органам относятся Совет Министров Республики Беларусь, местные исполнительные и распорядительные органы (исполкомы).

К *органам специальной компетенции* следует отнести те, которые осуществляют особые функции. Например, Администрация Президента, Управление делами Президента, Совет Безопасности. Рассматриваемые органы обособлены от общей массы органов государственного управления, и у них отличные от других компетенция и место в системе механизма государственного управления.

К третьей группе по характеру компетенции относятся *отраслевые органы*. Они на республиканском (некоторые министерства, государственные комитеты) или на местном уровне (отделы, управления местных исполкомов) управляют отдельными отраслями, группами (сферами) родственных и подчиненных предприятий, учреждений по всем вопросам их деятельности.

В противоположность таким органам *органы межотраслевой компетенции* выполняют отдельные функции в отношении неподчиненных органов, пред-

приятый, учреждений, осуществляемые в виде координации. К ним относятся часть министерств, часть государственных комитетов и комитетов при Совете Министров и некоторые отделы, управления местных исполкомов.

К *органам хозяйственного руководства* относятся управления (администрации) объединений (концернов), администрации государственных предприятий, учреждений. Они призваны осуществлять хозяйственное управление, непосредственно управлять теми, кто создает материальные блага, оказывает услуги, осуществляет подготовку специалистов. Компетенция таких органов имеет свои особенности, обусловленные стоящими перед ними задачами, основным их предназначением.

По **порядку разрешения подведомственных вопросов** органы государственного управления делятся:

- на коллегиальные;
- на единоначальные.

Коллегиальными органами являются Совет Министров, местные исполнительные и распорядительные органы, комиссии, наделенные государственно-властными полномочиями (административная комиссия, комиссия по делам несовершеннолетних), Совет Безопасности, Правление и Совет директоров Национального банка. Комиссии, имеющие консультативный характер, к рассматриваемым органам не могут относиться, поскольку являются вспомогательными.

Коллегиальными органами являются те, которые в коллегиальном порядке решают наиболее важные вопросы. Для них коллегиальность является основной формой работы.

Единоначальными органами являются министерства, государственные комитеты, комитеты при Совете Министров, Администрация Президента, Управление делами Президента, Комитет государственного контроля, отделы и управления местных исполкомов, администрации объединений (концернов), предприятий, учреждений. Все они значительную часть вопросов своей компетенции решают единоначально. Для них это основная форма работы.

Между тем, следует подчеркнуть, что коллегиальных и единоначальных органов в чистом виде практически не существует, за исключением комиссий. В коллегиальных органах применяется единоначальная форма работы, а в единоначальных – коллегиальная. Но такие формы работы не являются для них основными. Единоначальное решение вопросов в коллегиальных органах способствует разгрузке коллегий от вопросов, не требующих выявления мнения широкого круга людей, специалистов. Коллегиальность в единоначальных органах (коллекции министерств, различные советы) помогает руководителям (министрам, председателям государственных комитетов, руководителям администрации предприятий, учреждений) более правильно и квалифицированно решать вопросы. В отдельных случаях коллегиальные органы, созданные в единоначальных, наделены правом решать отдельные вопросы: например, ученый совет, ректорат высшего учебного заведения, совет факультета.

По *источнику финансирования* органы государственного управления делятся на госбюджетные и хозрасчетные. Первые финансируются из средств государственного бюджета, вторые содержатся за счет отчислений от прибыли предприятий, входящих в их состав (управления объединений (концернов), или за счет предприятия, организации, управленческим звеном которой он является (администрация). [74, с. 274 – 279]

ТЕМА 6. ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

6.1. Полномочия Президента по реализации задач и функций в сфере государственного управления.

6.2. Аппарат Президента Республики Беларусь: понятие, структура.

6.3. Правовой статус Администрации Президента Республики Беларусь.

6.4. Правовой статус Управления делами Президента Республики Беларусь.

6.5. Правовой статус Комитета государственного контроля Республики Беларусь.

6.1. Полномочия Президента по реализации задач и функций в сфере государственного управления

Президент обладает широкими полномочиями в сфере государственного управления. В одних случаях такие полномочия принадлежат исключительно ему, т. е. имеют прерогативный характер, в других – являются совместными с иными органами государственной власти – Палатой представителей и Советом Республики, Советом Министров, т. е. полномочиями совместного ведения.

Полномочия совместного ведения, с одной стороны, подразумевают сотрудничество с Национальным собранием, с другой – систему взаимных сдержек и противовесов в целях недопущения односторонних авторитарных решений. Последние присутствуют чаще в иных сферах ведения, чем в сфере государственного управления. Например, Президент обладает правом назначать очередные и внеочередные выборы в Палату представителей и Совет Республики (п. 2 ст. 84 Конституции Республики Беларусь), в то время как выборы Президента назначаются Палатой представителей (п. 3 ст. 97 Конституции Республики Беларусь).

Президент имеет право распустить палаты Национального собрания в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь (п. 3 ст. 84). Палата представителей в свою очередь может выдвигать большинством голосов от полного состава Палаты обвинение против Президента в совершении государственной измены или иного тяжкого преступления. На основании соответствующего решения Совет Республики принимает большинством голосов решение о смещении Президента с должности (п. 9 ст. 97, п. 7 ст. 98 и ст. 88 Конституции Республики Беларусь).

По отношению к Правительству подобные противовесы не предусмотрены, кроме отказа Палаты представителей в доверии Правительству. В соответствии со ст. 94 Конституции Республики Беларусь полномочия Палаты представителей могут быть досрочно прекращены при отказе в доверии Правительству, выражении вотума недоверия Правительству либо двукратном отказе в даче согласия на назначение Премьер-министра.

В целях реализации *организационной функции* исключительно Президенту согласно ст. 84 Конституции Республики Беларусь принадлежит право:

- 1) осуществлять образование, упразднение и реорганизацию Администрации Президента Республики Беларусь;
- 2) осуществлять образование, упразднение и реорганизацию иных органов государственного управления;
- 3) осуществлять образование, упразднение и реорганизацию консультативно-совещательных и иных органов при Президенте;
- 4) определять структуру Правительства;
- 5) принимать решение об отставке Правительства и его членов;

- 6) назначать на должность и освобождать от должности Председателя Комитета государственного контроля;
- 7) назначать представителей Президента в Парламенте и других должностных лиц, должности которых определены в соответствии с законодательством, если иное не предусмотрено Конституцией;
- 8) формировать и возглавлять Совет Безопасности;
- 9) назначать на должность и освобождать от должности Государственного секретаря Совета Безопасности;
- 10) назначать на должность и освобождать от должности высшее командование Вооруженных сил.

Полномочия совместного ведения – это полномочия, осуществление которых иницируют (дают согласие или утверждают) другие органы или лица. Например, премьер-министр Республики Беларусь назначается Президентом Республики Беларусь с согласия Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь (ч. 1 ст. 19 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Заместители Премьер-министра Республики Беларусь, министры, Председатель Комитета Государственной безопасности Республики Беларусь, Председатель Государственного комитета по авиации Республики Беларусь, Председатель Государственного комитета пограничных войск Республики Беларусь, Председатель Государственного таможенного комитета Республики Беларусь, председатели комитетов при Совете Министров Республики Беларусь, заместители Министра внутренних дел Республики Беларусь, Министра обороны Республики Беларусь, Министра по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, Председателя Комитета государственной безопасности Республики Беларусь, Председателя Государственного комитета пограничных войск Республики Беларусь, Председателя Государственного таможенного комитета Республики Беларусь назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь, заместители иных министров и заместитель Председателя Государственного комитета по авиации Республики Беларусь – Советом Министров Республики Беларусь по согласованию с Президентом Республики Беларусь (ч. 3 ст. 19 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Председатели исполнительных комитетов назначаются на должности и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими Советами (ч.1 ст. 10 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»).

Президент участвует в назначении заместителей руководителей местных исполнительных и распорядительных органов. В ч. 4 ст. 9 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» установлено, что «первый заместитель председателя, заместители председателя, управляющий делами и члены областного (Минского городского) исполнительного комитета назначаются на должность и освобождаются от должности председателем исполнительного комитета по согласованию с Президентом Республики Беларусь». Президент вправе не согласиться с предложением руководителя соответствующего исполнительного комитета, в таком случае, предложенная кандидатура не может быть назначена на должность заместителя председателя, управляющего делами или члена исполнительного комитета.

Согласование предполагает получение согласия Президента.

Соответствующий порядок установлен Президентом и для занятия должности председателя исполнительного комитета базового уровня, т. е. городского (городов областного назначения) и районных исполнительных комитетов, а также главы администрации районов в городах. Только в данном случае Президент выражает не согласие, а дает разрешение на назначение. *Разрешение* выражается в том, что Президент предоставляет облисполкому право назначения председателя исполкома базового уровня. Согласно ст. 119 Конституции Республики Беларусь «руководители местных исполнительных и распорядительных органов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными Советами депутатов». Следовательно, назначение соответствующей кандидатуры после получения согласия и после разрешения имеет существенные различия.

В первом случае правом на назначение обладает то лицо, которому принадлежит обязанность согласования, т. е. председателю исполнительного и распорядительного органа, а Президент имеет право дать или не дать согласие. У Президента отсутствует право на назначение первого заместителя председателя, заместителя председателя, управляющего делами и членов областного (Минского городского) исполнительного комитета. По отношению к ним Президент наделен правом согласовывать.

Во втором случае правом назначения обладает то лицо, которое имеет право разрешать осуществление назначения. Названные полномочия принадлежат только Президенту. Президент может передать свое право на назначение другому органу (лицу), в частности облисполкому, в форме разрешения, а может и не передать – в зависимости от того, соответствует ли предлагаемая кандидатура всем требованиям, предъявляемым Президентом, или не соответствует им. Президент вправе отойти от установленного им же порядка и самостоятельно назначить председателя городского, районного исполнительного комитета.

Функция регулирования и полномочия по ее реализации не получили надлежащей правовой регламентации. Они обусловлены предоставлением Президенту права издавать правовые акты, в частности декреты. Такое право Президенту предоставлено Конституцией (в редакции 1996 г.). Президент регулирует управленческие отношения как декретами, так и указами. Регулирование отношений осуществляется в различных областях и сферах. Чаще всего Президент регулирует отношения в области налогов, экономики.

Важной в деятельности Президента в сфере государственного управления является *функция руководства*.

Президент в первую очередь осуществляет руководство органами исполнительной власти, ему подчиненными. Руководить деятельностью подчиненных – это право и обязанность Президента. Такое полномочие вытекает из организационного построения управленческой системы и основано на принципах централизации и децентрализации.

В руководстве Президента подчиненными органами государственного управления имеются определенные границы. Например, Президент не может решать вопросы, отнесенные к компетенции подчиненных. В противном случае это было бы не руководство, а подмена подчиненных.

Руководство Президента подчиненными органами государственного управления предполагает:

- 1) нахождение Президента во главе руководимых;
- 2) подчинение воле Президента деятельности руководимых;
- 3) возможность Президента определенным образом воздействовать на руководимых;
- 4) определенную зависимость руководимых от руководящего, т. е. Президента;
- 5) возможность Президента направлять деятельность руководимых;
- 6) подотчетность руководимых Президенту.

Президент как Глава государства находится выше всех органов государственного управления и, естественно, выше подчиненных ему органов. Президент является главным в управленческой системе. Он наделен верховной властью, наиболее значимыми полномочиями в сфере государственного управления. Об этом свидетельствует совокупность полномочий Президента в рассматриваемой сфере. Такой статус позволяет ему более эффективно осуществлять руководство.

Таким образом, руководимые находятся в определенной зависимости от Президента, а зависимость определяется подчиненностью.

Функция руководства занимает существенное место в деятельности Президента Республики Беларусь.

Функция контроля и учета реализуется Президентом как непосредственно, так и через образуемые им органы государственного управления.

Непосредственно Президент осуществляет контроль в форме заслушивания отчетов, а также при выезде на места и ознакомлении с работой той или иной организации (органа государственного управления).

Второй вид контроля Президент осуществляет в первую очередь через Комитет государственного контроля, Администрацию Президента, Управление делами Президента, Совет Безопасности. Каждый из названных государственных органов имеет право давать собственную оценку по результатам контроля, информировать об этом Президента или передавать ему для рассмотрения материалы контроля со своими выводами.

Президент получает информацию о состоянии дел в той или иной организации (органе государственного управления) из поступающих в его адрес обращений граждан, из периодической печати и т. д.

Полномочия Президента по осуществлению контроля в сфере государственного управления установлены Конституцией, Законом «О Президенте Республики Беларусь» и другими законодательными актами.

Координацию Президент осуществляет с целью согласования действий различных органов государственного управления для решения каких-либо задач общего характера. Например, Президент проводит совещания с руководителями правоохранительных органов в целях выработки единой согласованной линии по расследованию и раскрытию особо важных, тяжких преступлений.

Президент осуществляет координацию и через свой аппарат управления, а также через образуемые им советы и другие органы.

Президент обладает полномочиями и по реализации функций прогнозирования и планирования, которые он использует достаточно часто.

Президент обладает особыми полномочиями при возникновении чрезвычайных ситуаций. Он вправе вводить на территории Республики Беларусь или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение в случаях стихийного бедст-

вия, катастрофы, а также беспорядков, сопровождающихся насилием либо угрозой насилия со стороны группы лиц и организаций, в результате которых возникает опасность жизни и здоровью людей, территориальной целостности и существованию государства (п. 22 ст. 84 Конституции Республики Беларусь). Президент может вводить на территории Республики Беларусь военное положение, объявлять полную или частичную мобилизацию в случае военной угрозы или нападения (п. 29 ст. 84 Конституции Республики Беларусь). Такие решения должны быть в трехдневный срок внесены на утверждение Совета Республики.

Таким образом, Президент Республики Беларусь обладает широкими полномочиями по осуществлению разнообразных функций в сфере государственного управления. Глава государства решает наиболее важные и существенные вопросы общегосударственного характера.

6.2. Аппарат Президента Республики Беларусь: понятие, структура

Определенную часть работы Президент осуществляет через свой аппарат, который подчинен только ему. Этот аппарат представляет собой совокупность органов (структурных подразделений), образуемых Президентом и состоящих при нем для выполнения соответствующей работы, особых функций, оказания Президенту необходимой помощи в осуществлении полномочий.

Подобный аппарат имеет глава любого государства. Без него Президент не в состоянии осуществлять свою многогранную деятельность и широкие полномочия. Руководитель любого звена (органа) имеет свой аппарат, только несколько иного характера, поскольку он образует внутреннюю структуру и, как правило, не обладает полномочиями внешнего характера.

Аппарат Президента Беларуси особый: он состоит из органов государственного управления, построенных по функциональному принципу, и имеет надведомственные полномочия внешнего качества. В него входят:

- 1) Администрация Президента Республики Беларусь;
- 2) Управление делами Президента Республики Беларусь;
- 3) Совет Безопасности Республики Беларусь;
- 4) Комитет государственного контроля;
- 5) Служба безопасности Президента.

Аппарат Президента не образует систему. Его звенья не имеют иерархии, т. е. среди них нет вышестоящих и нижестоящих. Однако они взаимодействуют, дополняют друг друга, по отдельным вопросам работают друг для друга.

Таким образом, **аппарат Президента** – это совокупность органов государственного управления, призванных оказывать ему помощь в работе, выполнять его указания и поручения. По своему основному предназначению рассматриваемый аппарат имеет определенное сходство с аппаратами других государственных органов. По правовому же статусу аппарат Президента находится на более высокой ступени. [74, с. 310]

6.3. Правовой статус Администрации Президента Республики Беларусь

Особенно важной структурной единицей аппарата Президента является Администрация Президента Республики Беларусь.

Администрация Президента образуется, упраздняется и реорганизуется Президентом (п. 5 ст. 84 Конституции Республики Беларусь). Ее правовой статус определяется Положением об Администрации Президента Республики Беларусь.

Администрация Президента Республики Беларусь является органом государственного управления, обеспечивающим деятельность Президента Республики Беларусь в области государственной кадровой политики, идеологии белорусского государства, права, осуществляющим подготовку, выполнение и контроль за исполнением решений Президента Республики Беларусь.

Администрация Президента Республики Беларусь имеет свою структуру. В ее состав входят:

- 1) Глава Администрации Президента Республики Беларусь;
- 2) Первый заместитель Главы Администрации Президента Республики Беларусь;
- 3) три заместителя Главы Администрации Президента Республики Беларусь;
- 4) помощники Президента Республики Беларусь;
- 5) Главное управление кадровой политики;
- 6) Главное идеологическое управление;
- 7) Главное государственно-правовое управление;
- 8) Главное организационное управление;
- 9) Главное управление по взаимоотношениям с органами законодательной и судебной власти;
- 10) Главное экономическое управление;
- 11) Управление внешней политики;
- 12) Управление по работе с обращениями граждан;
- 13) Управление по взаимоотношениям с органами местного самоуправления;
- 14) канцелярия Президента Республики Беларусь;
- 15) приемная Президента Республики Беларусь;
- 16) пресс-служба Президента Республики Беларусь;
- 17) секретариат Главы Администрации Президента Республики Беларусь;
- 18) отдел по работе с общественными объединениями;
- 19) отдел по обеспечению работы помощников Президента Республики Беларусь – главных инспекторов по областям и г. Минску;
- 20) отдел подготовки выступлений;
- 21) отдел по вопросам гражданства и помилования;
- 22) сектор науки;
- 23) сектор стратегии развития сельского хозяйства.

В своей деятельности Администрация Президента Республики Беларусь руководствуется Конституцией Республики Беларусь, законами Республики Беларусь, декретами, указами и распоряжениями Президента Республики Беларусь, а также настоящим Положением.

Администрация Президента Республики Беларусь является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Республики Беларусь и со своим наименованием.

Главными задачами Администрации Президента Республики Беларусь являются:

- 1) обеспечение проведения государственной кадровой политики и идеологии белорусского государства;
- 2) координация деятельности подотчетных Президенту Республики Беларусь государственных органов в области государственной кадровой политики, идеологии и права;
- 3) обеспечение взаимодействия Президента Республики Беларусь с органами законодательной, исполнительной и судебной власти, местного самоуправления;

4) организационное, информационно-аналитическое и правовое обеспечение деятельности Президента Республики Беларусь.

Основные функции Администрации Президента Республики Беларусь:

1) подготовка планов работы Президента Республики Беларусь и обеспечение их реализации;

2) формирование единой системы учета руководящих работников государственных органов, иных государственных организаций, ведение кадрового реестра Главы государства Республики Беларусь;

3) общее руководство деятельностью государственных органов и иных государственных организаций по подготовке, переподготовке, повышению квалификации управленческих кадров;

4) согласование в случаях, предусмотренных законодательством, кандидатур при назначении их на должности;

5) создание и совершенствование системы аттестации руководящих работников государственных органов, их конкурсного отбора и выдвижения, формирования резерва управленческих кадров;

6) систематический анализ общественно-политической и социально-экономической ситуации в республике;

7) участие в подготовке предложений по определению концептуальных основ государственной политики и механизма ее реализации;

8) координация и анализ эффективности идеологической работы на всех уровнях государственного управления и организация взаимодействия государственных органов, общественных объединений и иных организаций в сфере идеологии;

9) обеспечение взаимодействия Президента Республики Беларусь с Советом Министров Республики Беларусь, министерствами и другими республиканскими органами государственного управления в решении вопросов социально-экономического развития республики, осуществление контроля за разработкой и реализацией президентских программ;

10) координация деятельности государственных органов по подготовке проектов правовых актов;

11) внесение предложений по реализации полномочий Президента Республики Беларусь в области контроля за актами Правительства;

12) подготовка материалов по вопросам соблюдения прав и свобод человека, гражданина, а также по вопросам гражданства, наград и помилования, ведение соответствующего государственного учета;

13) обеспечение взаимодействия Президента Республики Беларусь с органами законодательной, исполнительной и судебной власти, местного самоуправления;

14) организация экспертизы проектов актов законодательства, вносимых на рассмотрение Президента Республики Беларусь;

15) координация деятельности государственных средств массовой информации, анализ и прогнозирование социально-политической ситуации в республике;

16) изучение общественного мнения и организация работы государственных органов и иных государственных организаций по информированию населения о проводимой Президентом Республики Беларусь государственной внутренней и внешней политике и практических мерах по ее реализации;

17) обеспечение взаимодействия Президента Республики Беларусь с общественными объединениями и другими общественно-политическими институтами;

18) регламентация процесса прохождения, учета и внесения на рассмотрение Президента Республики Беларусь входящей корреспонденции, ведение делопроизводства, обеспечение сохранности и организация использования архивных документов;

19) обеспечение соблюдения установленного порядка подготовки и внесения Президенту Республики Беларусь проектов решений и других материалов, проверка их обоснованности;

20) оформление и доведение декретов, указов, распоряжений и других документов Президента Республики Беларусь до государственных органов, иных государственных организаций;

21) контроль за выполнением решений и поручений Президента Республики Беларусь и подготовка соответствующих предложений;

22) организация приема граждан и рассмотрение их обращений, разработка мероприятий по устранению причин, порождающих обоснованные жалобы населения, контроль за своевременным и правильным решением поставленных в обращениях граждан вопросов, проверка состояния этой работы в министерствах, других республиканских органах государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органах;

23) осуществление по поручению Президента Республики Беларусь иных полномочий.

Названные функции Администрация осуществляет с помощью своих структурных подразделений. По существу структура Администрации построена в соответствии с ее основными функциями. Следовательно, функции определяют структуру. Между тем, каждое структурное подразделение может реализовывать не одну, а несколько функций.

На первом месте находится функция обеспечения проведения государственной кадровой политики, которая реализуется *Главным управлением кадровой политики*.

Главное управление кадровой политики на основе анализа эффективности деятельности республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов по руководству государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством дает оценку руководителям и подготавливает соответствующие предложения. Оно разрабатывает предложения по координации деятельности указанных органов по подготовке, переподготовке и повышению квалификации управленческих кадров, определению перспективных направлений международного сотрудничества в этой области, обеспечивает создание и совершенствование системы аттестации руководящих работников, их конкурсного отбора и выдвижения, формирование резерва управленческих кадров.

Реализация функции по обеспечению проведения государственной идеологии и информационной политики осуществляется *Главным идеологическим управлением*. Управление призвано координировать работу государственных органов по формированию государственной идеологии, способной интегрировать идеи устойчивого развития, развивать духовное наследие, обеспечивать конституционное равноправие белорусского и русского языков, обеспечивать оперативное информирование населения по вопросам внутренней и внешней политики Президента Республики Беларусь.

Оно организует работу по разъяснению и пропаганде политики Президента в экономической, социальной и гуманитарной сферах, обобщает информацию о важнейших событиях жизнедеятельности государства, анализирует практику

работы республиканских местных органов государственного управления в области науки, образования и культуры, анализирует проблемы в области государственной национальной политики и международных отношений.

Правовое обеспечение деятельности Президента и обеспечение проведения государственной политики в области права осуществляет *Главное государственное правовое управление*. Оно готовит по поручению Президента, руководства Администрации и по своей инициативе проекты декретов, указов и распоряжений Главы государства, законов, актов Администрации, представляет законопроекты, инициируемые Президентом, согласовывает их в соответствии с решением Президента в Национальном собрании и принимает в связи с этим участие в заседаниях палат Национального собрания и их органов, в том числе и в заседаниях согласительных комиссий.

Управление готовит предложения Президенту о подписании принятых законов либо возвращении этих законов или отдельных их положений в Палату представителей Национального собрания для повторного рассмотрения и голосования; участвует в подготовке проектов нормативных правовых актов, вносимых на рассмотрение Главы государства; организует правовую экспертизу проектов правовых актов, вносимых на рассмотрение Президенту или руководству Администрации.

Кроме того, оно координирует в соответствии с решениями Президента и руководства Администрации деятельность Национального центра законопроектной деятельности при Президенте и Национального центра правовой информации Республики Беларусь, а также деятельность структурных подразделений Администрации по правовым вопросам, в том числе по вопросам подготовки и внесения в Палату представителей Национального собрания законопроектов, декретов Президента, возвращения в Палату представителей законов или их отдельных положений с возражениями Президента.

На данном структурном подразделении лежит обязанность координации деятельности государственных органов Республики Беларусь по вопросам подготовки проектов нормативных актов, включая планирование подготовки этих актов, их разработку, согласование, представление в установленном порядке на рассмотрение Президента, Национального собрания, другого государственного органа, рассмотрение и принятие законопроектов, подписание нормативных актов и их исполнение, обеспечение учета и систематизации законодательства.

Функции организационного и информационно-аналитического обеспечения деятельности Президента призвано осуществлять *Главное организационное управление*. Оно организует оперативное и постоянное обеспечение Президента информационным и аналитическим материалом, без наличия которого его работа не может быть успешной и продуктивной.

Работа Президента строится по текущим и перспективным планам. Их разработку организует также указанное управление. В составлении планов принимают участие все структурные подразделения. Управление координирует их деятельность в этом направлении, запрашивает у государственных органов, организаций необходимые материалы и организационно обеспечивает качественное выполнение планов (плановых мероприятий).

На управлении лежит обязанность организовывать подготовку проектов обращений, поздравлений, приветствий и других официальных посланий Президента Республики Беларусь главам государств, видным зарубежным и отечественным деятелям, организациям и трудовым коллективам республики, а также

обеспечивать контроль за своевременным и качественным исполнением решений и поручений Президента, содержащихся в его декретах, распоряжениях и резолюциях на документах.

Функцию обеспечения взаимодействия Президента Республики Беларусь с органами законодательной и судебной власти реализует *Главное управление по взаимоотношениям с органами законодательной и судебной власти*. Такое взаимодействие необходимо для выработки оптимальной государственной политики в области нормотворческой деятельности, обеспечения реализации конституционных полномочий Президента в Национальном собрании Республики Беларусь. С этой целью управление подготавливает Президенту и руководству Администрации аналитические материалы о развитии ситуации в Национальном собрании по вопросам обсуждения того или иного законопроекта, обеспечивает разъяснение депутатам Палаты представителей и членам Совета Республики позицию Президента относительно проектов актов, вносимых Президентом в порядке реализации права законодательной инициативы, изучает практику подготовки и рассмотрения в Национальном собрании проектов актов Парламента и координирует их подготовку, изучает зарубежную практику взаимодействия главы государства и парламента, исполнительной власти с законодательной и судебной властью, а также разрабатывает и вносит на рассмотрение Президента предложения по совершенствованию подобных взаимодействий.

Во взаимоотношениях с судебной властью управление обеспечивает участие представителей президентской стороны в заседаниях Конституционного Суда в случаях, предусмотренных законодательством, координирует их деятельность, вносит на рассмотрение Президента предложения о назначении на должности и освобождении от должностей в соответствии с законодательством судей Республики Беларусь, присвоении им квалификационных классов, подготавливает соответствующие акты Президента, разрабатывает проекты актов Президента по вопросам, связанным с деятельностью органов законодательной и судебной власти.

Информационно-аналитическое обеспечение деятельности Президента по вопросам социально-экономического характера осуществляет *Главное экономическое управление*. Оно анализирует социально-экономическую ситуацию в республике, участвует в подготовке предложений по определению основ государственной социально-экономической политики и механизма ее реализации, осуществляет контроль за разработкой проектов президентских программ и их реализацией, проводит экспертизу проектов актов законодательства по рассматриваемым вопросам, вносимым на рассмотрение Президента. Управление может и само осуществлять подготовку подобных проектов актов законодательства, концепций и программ. На него возлагается осуществление контроля за выполнением решений и поручений Президента по вопросам рассматриваемой сферы.

Вопросами организации приема граждан и рассмотрением их обращений занимается *Управление по работе с обращениями граждан*. Основными его задачами является рассмотрение обращений граждан, поступающих в Администрацию, организация приема граждан в резиденции Президента, контроль за своевременным и правильным решением поставленные в обращениях граждан вопросов, анализ обращений граждан, информирование Президенте и руководства Администрации по затрагиваемым в них проблемам, анализ и проверка организации работ с обращениями граждан в министерствах, других республиканских органах управления, местных исполнительных и распорядительных органах, совершенствование форм и методов организации работы с обращениями граждан, ведения делопроизводства по предложениям, заявлениям и жалобам.

Ведение делопроизводства, обеспечение сохранности и организация использования архивных документов осуществляет *Канцелярия Президента Республики Беларусь*.

Канцелярия по правовому статусу приравнивается к управлению. Перед ней стоят такие задачи, как обеспечение делопроизводственного обслуживания Администрации, создание и обеспечение функционирования в Администрации единой системы, редактирование документов, подготавливаемых в Администрации, обеспечение сохранности и организация использования образующихся в деятельности Президента и Администрации документов и дел, законченных делопроизводством, осуществление контроля за прохождением и сроками исполнения документов, поступивших в Администрацию.

Координация деятельности государственных средств массовой информации реализуется путем координации работы пресс-служб республиканских органов государственного управления по освещению ими деятельности Президента, предоставления средствам массовой информации сведений о деятельности Президента, издаваемых им правовых актах, заявлениях, выступлениях, встречах Главы государства и других мероприятиях с его участием, организации информационного обеспечения официальных визитов, рабочих поездок, встреч Президента, а также других мероприятий с его участием в Беларуси и за рубежом. Названные задачи осуществляет *Пресс-служба Президента Республики Беларусь*. Она также организует пресс-конференции, интервью Президента, другие его встречи с представителями средств массовой информации, иные мероприятия с участием Главы государства, обеспечивает выступления Президента в средствах массовой информации. [74, с. 318 – 323]

Руководителем Администрации Президента Республики Беларусь является Глава Администрации.

Глава Администрации Президента Республики Беларусь назначается на должность и освобождается от должности указом Президента Республики Беларусь.

Глава Администрации Президента Республики Беларусь имеет заместителей, в том числе одного первого.

В отсутствие Главы Администрации Президента Республики Беларусь его обязанности выполняет первый заместитель (заместитель).

Глава Администрации Президента Республики Беларусь имеет право без специальных на то полномочий выступать в качестве представителя Президента Республики Беларусь в Палате представителей и Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь, Конституционном Суде Республики Беларусь.

Структура и общая численность работников Администрации Президента Республики Беларусь утверждаются Президентом Республики Беларусь по представлению Главы Администрации Президента Республики Беларусь.

Распределение обязанностей между Главой Администрации Президента Республики Беларусь и его заместителями, а также определение функций структурных подразделений Администрации Президента Республики Беларусь осуществляется Главой Администрации.

Заместители Главы Администрации Президента Республики Беларусь назначаются на должность и освобождаются от должности указами Президента Республики Беларусь по представлению Главы Администрации Президента Республики Беларусь.

Помощники Президента Республики Беларусь, пресс-секретарь Президента Республики Беларусь, главные инспекторы по областям назначаются на должности

и освобождаются от должностей распоряжениями Президента Республики Беларусь по представлению Главы Администрации Президента Республики Беларусь.

Начальники главных управлений Администрации Президента Республики Беларусь назначаются на должность и освобождаются от должности распоряжениями Главы Администрации Президента Республики Беларусь по представлениям заместителей Главы Администрации.

Иные работники Администрации Президента Республики Беларусь назначаются на должности и освобождаются от должностей Главой Администрации Президента Республики Беларусь по представлениям руководителей структурных подразделений, согласованным с заместителями Главы Администрации.

Статус, условия оплаты труда, государственного страхования, материально-технического, медицинского, санаторно-курортного, социально-бытового, пенсионного и иного обеспечения работников Администрации Президента Республики Беларусь определяются в порядке, установленном законодательством.

Работой структурных подразделений Администрации Президента Республики Беларусь руководит Глава Администрации Президента Республики Беларусь и его заместители.

Финансовое, материально-техническое и социально-бытовое обеспечение деятельности Администрации Президента Республики Беларусь осуществляется Управлением делами Президента Республики Беларусь.

Общее руководство деятельностью Администрации Президента Республики Беларусь осуществляется Главой Администрации Президента Республики Беларусь.

Глава Администрации Президента Республики Беларусь несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Администрацию Президента Республики Беларусь задач и функций.

Глава Администрации Президента Республики Беларусь:

1) обобщает предложения, делает заключения и в установленном порядке вносит Президенту Республики Беларусь материалы о назначении (согласовании назначения) на должности и освобождении от должностей лиц, назначаемых Президентом Республики Беларусь или по согласованию с ним;

2) в установленном порядке назначает (согласовывает назначение) на должности и освобождает от должностей руководителей (их заместителей) государственных органов, иных государственных организаций, образованных при Администрации Президента Республики Беларусь;

3) организует повышение квалификации работников Администрации Президента Республики Беларусь;

4) во исполнение решений Президента Республики Беларусь дает государственным органам, иным государственным организациям, подотчетным Президенту Республики Беларусь, обязательные для выполнения указания и поручения по вопросам, входящим в компетенцию Администрации Президента Республики Беларусь;

5) издает распоряжения по вопросам организации и деятельности Администрации Президента Республики Беларусь;

6) запрашивает и получает от Совета Министров Республики Беларусь, иных государственных органов информацию о выполнении декретов, указов, распоряжений и поручений Президента Республики Беларусь;

7) обеспечивает подготовку предложений Президенту Республики Беларусь по основополагающим вопросам внутренней и внешней политики;

8) представляет Администрацию Президента Республики Беларусь в отношениях с внутригосударственными, зарубежными и международными организациями;

9) является по должности членом Совета Министров Республики Беларусь и его Президиума;

10) в пределах утвержденных Президентом Республики Беларусь структуры и численности работников Администрации Президента Республики Беларусь утверждает штатное расписание Администрации Президента Республики Беларусь, принимает решения о необходимых изменениях и кадровых назначениях в структурных подразделениях Администрации Президента Республики Беларусь;

11) направляет соответствующим органам и организациям на согласование внесенные Президенту Республики Беларусь проекты декретов, указов и распоряжений, если они не были согласованы в установленном порядке, возвращает при необходимости проекты решений на доработку;

12) организует проведение комплексной экспертизы поступающих проектов декретов, указов и распоряжений Президента Республики Беларусь и докладывает о них в установленном порядке Президенту Республики Беларусь;

13) создает временные творческие коллективы и привлекает руководителей и специалистов республиканских органов государственного управления, а также местных органов управления и самоуправления для подготовки проектов законов, решений Президента Республики Беларусь, а также изучения отдельных вопросов и выработки соответствующих предложений;

14) в пределах утвержденной сметы расходов решает вопросы премирования, установления надбавок к должностным окладам, выдачи других денежных выплат работникам Администрации Президента Республики Беларусь в соответствии с действующим законодательством о труде; принимает решения о финансировании деятельности создаваемых в Администрации Президента Республики Беларусь временных творческих коллективов для подготовки проектов отдельных нормативных правовых актов, а также о финансировании расходов по направлению работников Администрации Президента Республики Беларусь для участия в работе международных тематических конференций и семинаров, проводимых в республике;

15) заключает контракты с работниками Администрации Президента Республики Беларусь, относящимися к служащим государственного аппарата;

16) налагает в установленном порядке на работников Администрации Президента Республики Беларусь дисциплинарные взыскания;

17) утверждает смету расходов Администрации Президента Республики Беларусь в пределах средств на ее содержание, которые предусматриваются отдельной строкой в сводной смете расходов Управления делами Президента Республики Беларусь, и распоряжается указанными средствами в пределах этой сметы;

18) по согласованию с Президентом Республики Беларусь создает целевые финансовые фонды за счет установленных источников;

19) осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством.

В Администрации Президента Республики Беларусь создается коллегия, в состав которой входят Глава Администрации Президента Республики Беларусь (председатель коллегии), его заместители, а также другие работники Администрации Президента Республики Беларусь. Численный и персональный состав коллегии утверждается Президентом Республики Беларусь.

Заседания коллегии проводятся по мере необходимости под председательством Главы Администрации Президента Республики Беларусь, а в его отсутствие – под председательством его первого заместителя (заместителя).

Заседания коллегии считаются правомочными, если на них присутствует не менее двух третей от общей численности членов коллегии.

На заседаниях коллегии рассматриваются вопросы деятельности государственных органов, иных государственных организаций по выполнению решений Президента Республики Беларусь, а также иные вопросы, входящие в компетенцию Администрации Президента Республики Беларусь.

По обсуждаемым вопросам коллегия большинством голосов от общей численности членов коллегии принимает решения, которые оформляются протоколами и подписываются Главой Администрации Президента Республики Беларусь.

При равенстве голосов членов коллегии голос ее председателя является решающим.

Руководители структурных подразделений Администрации Президента Республики Беларусь:

1) осуществляют руководство деятельностью соответствующих структурных подразделений и несут персональную ответственность за выполнение возложенных на них задач, распределяют обязанности между работниками, обеспечивают надлежащую трудовую дисциплину, отвечают за правильную организацию делопроизводства в структурном подразделении;

2) докладывают подготовленные в структурном подразделении документы руководству Администрации Президента Республики Беларусь;

3) запрашивают и получают от Аппарата Совета Министров Республики Беларусь, министерств, других республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, иных государственных организаций материалы, необходимые для подготовки вопросов, рассматриваемых Президентом Республики Беларусь и в Администрации Президента Республики Беларусь;

4) привлекают в необходимых случаях работников Аппарата Совета Министров Республики Беларусь, министерств, других республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, иных государственных организаций с согласия их руководителей к подготовке вопросов, подлежащих рассмотрению Президентом Республики Беларусь и в Администрации Президента Республики Беларусь, заслушивают сообщения этих работников по вопросам, относящимся к компетенции структурных подразделений;

5) участвуют при необходимости в заседаниях Совета Министров Республики Беларусь (его органов), коллегий министерств, других республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, в проводимых министерствами, другими республиканскими органами государственного управления, местными исполнительными и распорядительными органами совещаниях, выступают на заседаниях и совещаниях;

6) знакомятся в пределах своей компетенции с материалами в Аппарате Совета Министров Республики Беларусь, министерствах и других республиканских органах государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органах;

7) возвращают документы, внесенные на рассмотрение Президента Республики Беларусь и в Администрацию Президента Республики Беларусь с нарушением установленного порядка;

8) проводят совещания с представителями государственных органов и иных государственных организаций по вопросам, входящим в компетенцию структурных подразделений;

9) ставят на контроль решения и поручения Президента Республики Беларусь и Главы Администрации Президента Республики Беларусь, определяют необходимые контрольные действия и вносят предложения о снятии решений с контроля.

Иные работники структурных подразделений Администрации Президента Республики Беларусь:

1) выполняют возложенные на них обязанности в соответствии с задачами и функциями структурного подразделения и должностными инструкциями;

2) докладывают подготовленные ими материалы руководителю структурного подразделения и руководству Администрации Президента Республики Беларусь;

3) имеют право:

– принимать участие в работе коллегий министерств, других республиканских органов государственного управления, в заседаниях местных исполнительных и распорядительных органов, в проводимых министерствами, другими республиканскими органами государственного управления, местными исполнительными и распорядительными органами совещаниях при обсуждении вопросов, входящих в круг их должностных обязанностей;

– знакомиться по вопросам, входящим в круг их должностных обязанностей, с материалами в Аппарате Совета Министров Республики Беларусь, министерствах, других республиканских органах государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органах, иных государственных организаций, а также получать в установленном порядке от них материалы, необходимые для подготовки вопросов, рассматриваемых в Администрации Президента Республики Беларусь.

Таким образом, Администрация Президента предназначена для обеспечения деятельности Президента в области кадровой политики и идеологии, правового и организационного обеспечения деятельности Президента, а также для подготовки и выполнения его решений. В таком смысле Администрация представляет собой орган внутриорганизационного характера.

Осуществляя общее руководство деятельностью государственных органов и учреждений по подготовке, переподготовке, повышению квалификации управленческих кадров, согласованию кандидатур при назначении их на должности, координацию деятельности государственных органов по подготовке проектов правовых актов, контроль за выполнением решений и поручений Президента и т. п., она выступает как орган государственного управления, осуществляющий функции внешнего характера.

При этом Администрация не призвана осуществлять руководство хозяйственным или социально-культурным строительством. Однако реализуемые ею функции являются управленческими. По этой причине она является органом государственного управления надведомственного характера.

6.4. Правовой статус Управления делами Президента Республики Беларусь

Его правовой статус определяется Положением об Управлении делами Президента Республики Беларусь, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 29 февраля 2000 г. № 97.

Управление делами Президента Республики Беларусь является республиканским органом государственного управления, подчиненным непосредственно Президенту Республики Беларусь.

В своей деятельности Управление делами Президента Республики Беларусь руководствуется Конституцией Республики Беларусь, законами Республики Беларусь, декретами, указами и распоряжениями Президента Республики Беларусь, в том числе настоящим Положением.

Управление делами Президента Республики Беларусь является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Республики Беларусь и со своим наименованием, а также счета, в том числе валютные, в учреждениях банков.

Источниками финансовых средств Управления делами Президента Республики Беларусь являются:

- ассигнования из республиканского бюджета;
- другие источники в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Имущество, переданное Управлению делами Президента Республики Беларусь, является собственностью Республики Беларусь.

Управление делами Президента Республики Беларусь ликвидируется и реорганизуется по решению Президента Республики Беларусь.

Задачи Управления делами Президента Республики Беларусь определены в п. 7 Положения:

1) финансовое, материально-техническое, социально-бытовое, медицинское обеспечение деятельности государственных органов, непосредственно подчиненных Президенту Республики Беларусь, и иных государственных органов и организаций, определенных Главой государства (далее – государственные органы);

2) организационное обеспечение мероприятий, проводимых с участием Президента Республики Беларусь;

3) создание условий для отдыха и оздоровления работников государственных органов;

4) формирование в установленном порядке жилищного фонда, обеспечение по решению Президента Республики Беларусь жилыми помещениями работников государственных органов;

5) создание надлежащих условий пребывания иностранных дипломатических представительств и консульских учреждений, аккредитованных в Республике Беларусь;

6) автотранспортное обеспечение государственных органов;

7) обеспечение сохранности особо ценных природных комплексов (заповедников, национальных парков и других), имеющих национальное и международное значение;

8) организация учета, хранения, оценки и реализации имущества (за исключением ценных бумаг), изъятого, арестованного, а также конфискованного или обращенного в доход государства иным способом (далее – обращенное в доход государства имущество);

9) обеспечение проведения государственной политики в сфере гуманитарной деятельности;

10) координация и проведение государственной политики в сфере:

- импорта и реализации рыбы и морепродуктов, продуктов их переработки;
- переработки, консервирования рыбы и морепродуктов.

Основные функции Управления делами Президента Республики Беларусь определены в п. 8 Положения:

1) планирование расходов на содержание и деятельность государственных органов, финансирование деятельности этих органов в пределах средств, выделенных на эти цели;

2) координация деятельности подведомственных Управлению делами Президента Республики Беларусь организаций (далее - подведомственные организации), осуществление организационно-методического руководства ими;

3) определение прогноза развития подведомственных организаций, осуществление учета и анализ результатов их финансово-хозяйственной деятельности;

4) создание надлежащих условий пребывания официальных делегаций иностранных государств в Республике Беларусь;

4-1) регулирование и координация деятельности государственных органов, иных юридических, а также физических лиц в области гуманитарной деятельности и работы с обращенным в доход государства имуществом;

5) образование в установленном порядке централизованного инновационного фонда и других фондов, создаваемых в соответствии с законодательством Республики Беларусь, обеспечение контроля за эффективным и целевым использованием средств этих фондов;

6) создание в соответствии с поручениями Президента Республики Беларусь постоянно действующих либо временных комиссий;

7) осуществление в пределах своей компетенции контроля за выполнением решений и иных поручений Президента Республики Беларусь;

8) утверждение текущих и перспективных планов строительства, реконструкции и капитального ремонта зданий и сооружений, других основных фондов;

9) обеспечение строительства, реконструкции, ремонта и эксплуатации объектов подведомственных организаций, проектирование и строительство жилья, объектов социального и производственного назначения, в том числе для заграничных учреждений Республики Беларусь;

10) установление лимитов капитальных вложений, осуществление контроля за своевременным освоением объемов бюджетного финансирования по объектам капитального строительства и ремонта;

11) осуществление в установленном порядке внешнеэкономической деятельности, оказание помощи подведомственным организациям в развитии внешнеэкономических связей, создании и деятельности производств по изготовлению импортозамещающих видов продукции (товаров);

11-1) реализация квот на импорт рыбы и морепродуктов, продуктов их переработки;

11-2) выдача в установленном порядке юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям:

– специального разрешения (лицензии) на осуществление деятельности, связанной с оздоровлением детей за рубежом;

– специального разрешения (лицензии) на переработку, консервирование рыбы и морепродуктов;

11-3) проведение работы по обеспечению Республики Беларусь рыбой и морепродуктами, продуктами их переработки;

12) взаимодействие с другими государственными органами по вопросам, относящимся к компетенции Управления делами Президента Республики Беларусь.

Управление делами Президента Республики Беларусь осуществляет и иные функции в соответствии с поручениями Президента Республики Беларусь и актами законодательства Республики Беларусь.

Права Управления делами Президента Республики Беларусь определены в п. 9 Положения:

1) в соответствии с законодательством создавать, реорганизовывать, ликвидировать подведомственные организации;

2) создавать в установленном порядке внебюджетные фонды;

2-1) в пределах своей компетенции принимать постановления, иные нормативные правовые акты (инструкции, положения, уставы, правила), утверждаемые постановлениями и приказами, организовывать и контролировать выполнение указанных актов;

3) контролировать соблюдение финансового, трудового и иного законодательства в деятельности подведомственных организаций;

4) создавать в пределах компетенции Управления делами Президента Республики Беларусь комиссии, советы, экспертные группы;

4-1) определять порядок создания и деятельности комиссий по работе с имуществом, обращенным в доход государства, а также учета, хранения, оценки и реализации имущества (за исключением ценных бумаг), изъятого, арестованного или обращенного в доход государства. К работе в составе этих комиссий привлекаются представители заинтересованных государственных органов и иных организаций;

5) получать в установленном порядке от государственных органов и субъектов предпринимательской деятельности независимо от форм собственности и подчиненности необходимую информацию для осуществления возложенных на Управление делами Президента Республики Беларусь задач и функций.

Управление делами Президента Республики Беларусь имеет также и другие права, предоставляемые законодательством Республики Беларусь.

Руководителем Управления делами Президента Республики Беларусь является Управляющий делами Президента Республики Беларусь.

Управляющий делами Президента Республики Беларусь назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Беларусь.

Управляющий делами Президента Республики Беларусь имеет заместителей, в том числе одного первого.

В отсутствие Управляющего делами Президента Республики Беларусь его обязанности выполняет первый заместитель (заместитель).

Заместители Управляющего делами Президента Республики Беларусь назначаются на должность и освобождаются от должности Управляющим делами Президента Республики Беларусь по согласованию с Президентом Республики Беларусь.

Иные работники Управления делами Президента Республики Беларусь назначаются на должности и освобождаются от должностей Управляющим делами Президента Республики Беларусь по представлениям заместителей Управляющего делами Президента Республики Беларусь.

Работники Управления делами Президента Республики Беларусь, кроме лиц, осуществляющих техническое обслуживание, являются служащими государственного аппарата. Условия оплаты труда, государственного страхования, материально-технического, медицинского, санаторно-курортного, социально-бытового, пенсионного и иного обеспечения работников Управления делами Президента Республики Беларусь определяются в порядке, установленном законодательством.

Полномочия управляющего делами Президента Республики Беларусь определены в п. 14 Положения:

1) осуществляет общее руководство деятельностью Управления делами Президента Республики Беларусь;

2) несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Управление делами Президента Республики Беларусь задач и функций;

3) в пределах своих полномочий обобщает предложения, делает заключения и в установленном порядке вносит Президенту Республики Беларусь материалы о назначении (согласовании назначения) на должности и освобождении от должностей лиц, назначаемых Президентом Республики Беларусь или по согласованию с ним;

4) вносит в установленном порядке Главе государства на рассмотрение проекты декретов, указов, распоряжений Президента Республики Беларусь, а также предложения по вопросам, относящимся к компетенции Управления делами Президента Республики Беларусь;

5) во исполнение решений Президента Республики Беларусь дает государственным органам и организациям указания и поручения;

6) запрашивает и получает от государственных органов, субъектов предпринимательской деятельности информацию, необходимую для выполнения возложенных на Управление делами Президента Республики Беларусь задач и функций;

7) представляет Управление делами Президента Республики Беларусь в отношениях с национальными, зарубежными и международными органами и иными организациями;

8) в установленном порядке назначает на должности и освобождает от должностей руководителей подведомственных организаций, их заместителей;

9) заключает контракты с работниками Управления делами Президента Республики Беларусь и руководителями подведомственных организаций;

10) издает приказы по вопросам организации и деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь и подведомственных организаций, которые обязательны для исполнения всеми соответствующими органами, иными организациями и должностными лицами, подписывает постановления Управления делами Президента Республики Беларусь;

11) утверждает структуру и штатное расписание Управления делами Президента Республики Беларусь, в том числе Департамента по гуманитарной деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь, в пределах численности работников, установленной Президентом Республики Беларусь;

12) распределяет обязанности между заместителями Управляющего делами Президента Республики Беларусь;

13) определяет задачи структурных подразделений Управления делами Президента Республики Беларусь, утверждает положения об этих подразделениях, уставы (положения) подведомственных организаций;

14) устанавливает надбавки и доплаты к должностным окладам, утверждает положение о премировании работников Управления делами Президента Республики Беларусь, а также определяет порядок премирования руководителей подведомственных организаций;

15) в установленном порядке поощряет работников Управления делами Президента Республики Беларусь и руководителей подведомственных организаций и налагает на них дисциплинарные взыскания;

16) утверждает смету расходов Управления делами Президента Республики Беларусь в пределах средств, выделенных на его содержание;

17) принимает в соответствии с законодательством решения о создании, реорганизации, ликвидации подведомственных организаций;

18) осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством Республики Беларусь.

В Управлении делами Президента Республики Беларусь создается коллегия в количестве 9 человек, в состав которой входят Управляющий делами Президента Республики Беларусь (председатель коллегии), его заместители, а также другие работники Управления делами Президента Республики Беларусь.

Персональный состав коллегии Управления делами Президента Республики Беларусь утверждается Президентом Республики Беларусь.

Заседания коллегии проводятся по мере необходимости под председательством Управляющего делами Президента Республики Беларусь, а в его отсутствие – его первого заместителя.

Заседание коллегии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от общей численности членов коллегии.

На заседаниях коллегии рассматриваются вопросы деятельности подведомственных организаций по выполнению возложенных на них функций и задач, а также иные вопросы, входящие в компетенцию Управления делами Президента Республики Беларусь.

По обсуждаемым вопросам коллегия большинством голосов от общей численности членов коллегии принимает решения, которые подписываются Управляющим делами Президента Республики Беларусь.

При равенстве голосов членов коллегии голос ее председателя является решающим.

Решения коллегии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для исполнения всеми организациями и должностными лицами, в отношении которых они приняты.

В случае расхождения приказа Управляющего делами Президента Республики Беларусь с решением коллегии действует решение коллегии.

Права и обязанности руководителей структурных подразделений Управления делами Президента Республики Беларусь определены в п. 20 Положения:

1) осуществляют руководство деятельностью соответствующих структурных подразделений и несут персональную ответственность за выполнение возложенных на них задач, распределяют обязанности между работниками, обеспечивают надлежащую трудовую дисциплину;

2) контролируют в пределах своей компетенции выполнение решений и поручений Президента Республики Беларусь, руководства Управления делами Президента Республики Беларусь;

3) докладывают подготовленные в структурном подразделении документы руководству Управления делами Президента Республики Беларусь;

4) запрашивают и получают в пределах своей компетенции от государственных органов и организаций информацию и документы, необходимые для выполнения возложенных на структурные подразделения задач;

5) дают письменные и устные ответы на обращения физических и юридических лиц, направленные им на рассмотрение;

6) оказывают методическую, консультационную помощь подведомственным организациям.

6.5. Правовой статус Комитета государственного контроля Республики Беларусь

Правовой статус Комитета государственного контроля определяется Законом Республики Беларусь от 9 февраля 2000 г. «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь». Закон «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь» в соответствии с Конституцией Республики Беларусь устанавливает компетенцию, организацию и порядок деятельности Комитета государственного контроля Республики Беларусь и его территориальных органов.

Комитет государственного контроля Республики Беларусь был образован в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 5 декабря 1996 г. путем преобразования Службы контроля Президента и упразднения Контрольной палаты Республики Беларусь с передачей в ведение этого комитета дел как одного, так и другого органа.

Термин «комитет» подчеркивает, что рассматриваемые органы имеют полномочия надведомственного характера, а термин «государственный» обособляет и возвышает этот вид контроля над всеми иными видами контроля, осуществляемыми в республике.

Комитеты государственного контроля являются универсальными органами контроля, что определяется масштабом их деятельности, количеством и значимостью вопросов, по которым они вправе осуществлять контроль, а также наличием властных полномочий и возможностями применения обеспечительных средств.

Комитет государственного контроля Республики Беларусь (далее – Комитет государственного контроля) является органом, осуществляющим государственный контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением законов, актов Президента Республики Беларусь, Парламента Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения (ч. 1 ст. 1 указанного Закона).

Комитет государственного контроля образуется Президентом Республики Беларусь.

Комитет государственного контроля и его территориальные органы являются юридическими лицами, имеют печати с изображением Государственного герба Республики Беларусь и со своим наименованием.

Основные направления деятельности Комитета государственного контроля и его территориальных органов определены в ст. 2 Закона. Комитет государственного контроля и его территориальные органы в пределах своей компетенции осуществляют государственный контроль:

1) за исполнением республиканского бюджета, соблюдением законодательства в области финансовых и налоговых отношений в системе местных бюджетов и государственных целевых бюджетных и внебюджетных фондов;

2) за расходованием средств республиканского и местных бюджетов на содержание государственных органов, сохранностью и использованием государственного имущества;

3) за исполнением актов законодательства по вопросам аренды, а также разгосударствления, приватизации и иного отчуждения объектов государственной собственности;

4) за соблюдением государственными органами, иными юридическими лицами (в том числе резидентами свободных экономических зон) актов законодательства в области инвестиционной деятельности;

5) за законностью использования юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями государственных ресурсов;

6) за соблюдением государственными органами, банками законодательства, регулирующего использование кредитных и валютных средств;

7) за состоянием контрольно-ревизионной работы в государственных органах, а также за проведением проверок (ревизий) иных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

8) за финансово-хозяйственной деятельностью государственных органов, представительств и учреждений Республики Беларусь, действующих за рубежом и финансируемых за счет средств республиканского бюджета;

9) за соблюдением законодательства в области получения, расходования, учета и хранения драгоценных металлов и драгоценных камней во всех видах и состояниях, а также за сбором и сдачей их лома и отходов в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Республики Беларусь;

10) за соблюдением законодательства при использовании черных и цветных металлов, соблюдением порядка сбора, учета, хранения, использования, реализации и переработки черных и цветных металлов, их лома и отходов;

11) за исполнением Национальным банком Республики Беларусь и иными банками, страховыми и небанковскими финансовыми организациями законодательства, регулирующего отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения;

12) за соблюдением участниками рынка ценных бумаг, а также Национальным банком Республики Беларусь и иными юридическими лицами, осуществляющими деятельность по регулированию этого рынка, законодательства при выпуске, размещении и обращении ценных бумаг;

13) за поставкой товаров для государственных нужд;

14) за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями законодательства, определяющего правила торговли и обслуживания населения, порядок формирования цен на товары (работы, услуги) и дисциплины цен при реализации товаров (работ, услуг), качество изготавливаемых и реализуемых товаров (выполняемых работ, оказываемых услуг), их безопасности для жизни, здоровья и имущества потребителей, защиты потребительского рынка и прав потребителей;

15) за исполнением государственными органами, иными юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями законодательства, регулирующего порядок осуществления внешнеэкономической деятельности, а также за законностью использования государственных средств при осуществлении внешнеэкономических операций;

16) за соблюдением законодательства при осуществлении валютных операций на территории Республики Беларусь.

Комитет государственного контроля и его территориальные органы вправе устанавливать и поддерживать непосредственные связи с контрольными органами других государств и международными организациями, заключать с ними соглашения.

Комитет государственного контроля и его территориальные органы в своей деятельности руководствуются Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом, иными законами, декретами, указами, распоряжениями Президента Республики Беларусь и другими актами законодательства Республики Беларусь, а также международными договорами Республики Беларусь (ст. 3 Закона).

Принципы организации и деятельности Комитета государственного контроля и его территориальных органов определены в ст. 4 Закона:

Комитет государственного контроля и его территориальные органы:

- 1) составляют единую централизованную систему с подчинением нижестоящих органов вышестоящим;
- 2) работают на основе коллегиального обсуждения результатов проверок (ревизий), необходимых мер по предупреждению и устранению выявленных правонарушений, вопросов об ответственности лиц, допустивших нарушения законодательства Республики Беларусь;
- 3) реализуют свои полномочия в пределах своей компетенции в тесном взаимодействии с Советом Министров Республики Беларусь, исполнительными и распорядительными органами;
- 4) во взаимодействии с правоохранительными органами, Национальным банком Республики Беларусь и иными государственными органами Республики Беларусь осуществляют свои полномочия по вопросам восстановления нарушенных прав юридических и физических лиц и привлечения к установленной законом ответственности лиц, допустивших нарушения законодательства;
- 5) осуществляют свою деятельность на основе строгого соблюдения законности, охраны интересов государства, прав и свобод граждан;
- 6) действуют открыто и гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства об охране прав и свобод личности и о государственных секретах и иных охраняемых законодательством сведениях.

Комитет государственного контроля осуществляет свои полномочия на всей территории Республики Беларусь, а его территориальные органы – на территории соответствующих административно-территориальных единиц.

В ст. 5 Закона закреплены гарантии независимости сотрудников Комитета государственного контроля и его территориальных органов.

Сотрудники Комитета государственного контроля и его территориальных органов при исполнении служебных обязанностей являются представителями власти и находятся под защитой государства. Государственной защитой обеспечиваются также члены их семей и имущество.

Никто не вправе вмешиваться в служебную деятельность сотрудников Комитета государственного контроля и его территориальных органов, кроме государственных органов и должностных лиц, уполномоченных на то законодательством Республики Беларусь.

Неисполнение или воспрепятствование исполнению законных требований сотрудников Комитета государственного контроля или его территориальных органов, оскорбление их чести и достоинства, насилие в отношении этих сотрудников, посягательство на их жизнь, здоровье и имущество или угроза совершения такого насилия и посягательства, а также другие действия, препятствующие исполнению возложенных на них обязанностей, влекут за собой ответственность в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Сотрудники Комитета государственного контроля и его территориальных органов не могут быть членами политических партий и других общественных объединений, преследующих политические цели.

Деятельность Комитета государственного контроля и его территориальных органов определена в ст. 6 Закона.

Комитет государственного контроля и его территориальные органы в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Республики Беларусь рассматривают поступающие обращения граждан, содержащие сведения о нарушениях законодательства, регулирующего отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения.

Председатель Комитета государственного контроля осуществляет контроль за исполнением в Комитете государственного контроля и его территориальных органах законодательства, регулирующего порядок рассмотрения обращений граждан.

Лицо, считающее, что действия сотрудников Комитета государственного контроля или его территориальных органов ущемляют его права и законные интересы, вправе обжаловать эти действия в установленном законодательством порядке прокурору, а также в суд.

Сотрудники Комитета государственного контроля, его территориальных органов не имеют права разглашать сведения о личной жизни граждан без их согласия, а также сведения, составляющие государственные секреты, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну, если иное не предусмотрено законодательными актами.

Систему органов Комитета государственного контроля образуют Комитет государственного контроля и его территориальные органы - комитеты государственного контроля областей и города Минска.

По решению Президента Республики Беларусь территориальные органы Комитета государственного контроля могут создаваться в городах и районах Республики Беларусь.

Структура и штатная численность Комитета государственного контроля утверждаются Президентом Республики Беларусь (ст. 7 Закона)

Комитет государственного контроля возглавляет Председатель, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Беларусь.

Председатель Комитета государственного контроля несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Комитет государственного контроля и его территориальные органы задач.

Первый заместитель и заместители Председателя Комитета государственного контроля назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь по представлению Председателя Комитета государственного контроля (ст. 8 Закона).

Председатели территориальных органов Комитета государственного контроля, за исключением районных, городских, назначаются на должность и освобождаются от должности Председателем Комитета государственного контроля Республики Беларусь по согласованию с Президентом Республики Беларусь.

Порядок назначения на должность и освобождения от должности председателей районных, городских территориальных органов Комитета государственного контроля определяется Президентом Республики Беларусь (ст. 9 Закона)

В Комитете государственного контроля образуется коллегия в составе Председателя Комитета государственного контроля (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности) и других сотрудников Комитета государственного контроля и его территориальных органов. Численность и персональный состав коллегии утверждаются Президентом Республики Беларусь по представлению Председателя Комитета государственного контроля.

В территориальных органах Комитета государственного контроля, за исключением районных, городских, образуются коллегии в составе председателя комитета (председатель), заместителей (по должности) и других сотрудников территориальных органов Комитета государственного контроля. Численность и персональные составы коллегий утверждаются Председателем Комитета государственного контроля по представлению руководителей соответствующих территориальных органов Комитета государственного контроля (ст. 10 Закона).

Полномочия Председателя Комитета государственного контроля определены в ст. 11 Закона.

Председатель Комитета государственного контроля в соответствии с законодательством Республики Беларусь:

- руководит деятельностью Комитета государственного контроля, его территориальных органов, организует и контролирует их работу;
- решает в пределах своей компетенции вопросы, связанные с осуществлением государственного контроля в республике, планированием, проведением проверок (ревизий), назначением должностных лиц Комитета государственного контроля и его территориальных органов, за исключением должностных лиц, указанных в ч. 3 ст. 8, ст. 9 Закона;
- организует работу коллегии Комитета государственного контроля и руководит ее деятельностью;
- обеспечивает комплектование Комитета государственного контроля и его территориальных органов высококвалифицированными специалистами;
- информирует Президента Республики Беларусь о деятельности Комитета государственного контроля и его территориальных органов;
- вносит Президенту Республики Беларусь, в Совет Министров Республики Беларусь и иные государственные органы предложения по совершенствованию законодательства;
- издает приказы и распоряжения, дает указания, утверждает положения и инструкции, обязательные для исполнения всеми сотрудниками Комитета государственного контроля и его территориальных органов;
- представляет Комитет государственного контроля в государственных и иных органах, международных организациях, заключает по поручению Президента Республики Беларусь договоры по вопросам финансово-экономического контроля, сотрудничества в области валютного контроля с контрольно-финансовыми органами других государств и международными контрольно-финансовыми организациями;
- утверждает в пределах бюджетных ассигнований штатное расписание Комитета государственного контроля и его территориальных органов, а также положения о структурных подразделениях Комитета государственного контроля.

Председатели территориальных органов Комитета государственного контроля осуществляют руководство деятельностью возглавляемых ими органов, издают приказы и распоряжения, дают соответствующие требованиям законодательства указания, обязательные для исполнения подчиненными им сотрудниками (ст. 12 Закона).

На заседаниях коллегий Комитета государственного контроля и его территориальных органов рассматриваются наиболее важные вопросы по осуществлению государственного контроля, требующие обсуждения и выработки согласованных решений.

На заседаниях коллегии Комитета государственного контроля могут заслушиваться сообщения и объяснения руководителей государственных органов, иных должностных лиц по вопросам, отнесенным к компетенции Комитета государственного контроля.

На заседаниях коллегии территориального органа Комитета государственного контроля могут заслушиваться сообщения и объяснения руководителей государственных органов, иных должностных лиц соответствующих административно-территориальных единиц по вопросам, отнесенным к компетенции данного территориального органа Комитета государственного контроля.

Решения коллегий принимаются большинством голосов членов коллегии, присутствующих на заседании. В случае равенства голосов принятым считается решение, за которое проголосовал председательствующий.

В случаях, когда нарушение законодательства, неисполнение решений государственных органов, принятых в пределах их компетенции, нарушение государственной дисциплины повлекли причинение существенного ущерба правам и законным интересам граждан либо государственным или общественным интересам, коллегии Комитета государственного контроля и его территориальных органов вправе ставить перед соответствующими органами и должностными лицами вопрос об освобождении от занимаемых должностей виновных должностных лиц государственных органов и иных юридических лиц.

Решения коллегий принимаются в форме постановлений (ст. 13 Закона).

Компетенция Комитета государственного контроля и его территориальных органов определена в ст. 14 Закона.

Комитет государственного контроля и его территориальные органы правомочны:

- 1) получать от государственных органов, иных юридических лиц, а также индивидуальных предпринимателей необходимую для проведения проверок (ревизий) информацию;
- 2) получать от Национального банка Республики Беларусь и иных банков необходимую для проведения проверок отчетную, бухгалтерскую и статистическую информацию, сведения об операциях, состоянии счетов, а также справки и копии документов по операциям и расчетам проверяемых объектов;
- 3) безвозмездно пользоваться информационными банками данных государственных органов, иных юридических лиц государственной формы собственности;
- 4) проводить проверки (ревизии) деятельности государственных органов, иных юридических лиц, а также индивидуальных предпринимателей;

5) запрашивать от должностных лиц государственных органов, иных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей объяснения причин нарушений, выявленных проверками (ревизиями);

6) привлекать в установленном законодательством порядке к участию в проверках (ревизиях) представителей правоохранительных, контролирующих органов, а также специалистов других государственных органов, иных юридических лиц Республики Беларусь независимо от их подчиненности и форм собственности;

7) выносить в пределах своей компетенции обязательные для исполнения должностными лицами государственных органов, иных юридических лиц, а также индивидуальными предпринимателями решения:

- о взыскании в бюджет невнесенных платежей, выявленных проверками (ревизиями), а также экономических санкций, в том числе штрафов;

- об устранении в установленные сроки выявленных нарушений;

- о приостановлении действия договора аренды, о запрещении аренды, а также разгосударствления, приватизации и иного отчуждения государственного имущества в случае обнаружения фактов нарушения законодательства;

- о приостановлении финансирования строительства и непосредственно строительства объектов по проектам, не прошедшим обязательную государственную экспертизу и не утвержденным в установленном порядке, либо при отсутствии требуемых документов на выполнение строительных работ или договоров подряда;

- о приостановлении операций по расчетным и иным счетам в банках в случаях: необходимости обеспечения взыскания экономических санкций; непредставления Комитету государственного контроля или его территориальным органам деклараций о доходах и имуществе, лицензий и других документов либо представления документов, содержащих недостоверную информацию о финансово-хозяйственной деятельности, начислении и уплате платежей в бюджет, осуществлении внешнеэкономической деятельности; отказа в допуске сотрудников Комитета государственного контроля или его территориальных органов к проверке (ревизии); установления фактов сокрытия прибыли (дохода) или иных объектов налогообложения; отсутствия документов о государственной регистрации (перерегистрации), предусмотренных законодательством Республики Беларусь;

- о запрещении торговли, выполнения работ (оказания услуг) населению в случаях установления нарушений порядка документального оформления выручки, незаконного расходования наличных денег, превышения лимита остатка кассы, нарушения порядка выдачи сумм под отчет, торговли, выполнения работ (оказания услуг) без наличия лицензии до устранения выявленных нарушений;

- об инвентаризации товарно-материальных ценностей, денежных средств на предприятиях и в организациях торговли, общественного питания, сферы обслуживания в случае установления фактов злоупотреблений и нарушений правил торговли, обслуживания населения, дисциплины цен при реализации товаров, выполнении работ (оказании услуг);

- о закрытии предприятий и организаций торговли, общественного питания, сферы обслуживания и их структурных подразделений, систематически нарушающих правила торговли и обслуживания населения, допускающих реализацию некачественных товаров, до устранения ими выявленных нарушений;

8) направлять материалы проверок (ревизий) в государственные органы для рассмотрения и принятия по ним необходимых мер;

9) при установлении оснований обращаться в компетентные органы с представлением о возбуждении дела о ликвидации юридических лиц, прекращении деятельности индивидуальных предпринимателей либо об аннулировании соответствующих разрешений (лицензий);

10) осуществлять контроль за проведением валютных операций, в том числе за поступлением в Республику Беларусь экспортной валютной выручки, поставкой по импорту товаров (работ, услуг), куплей-продажей и использованием иностранной валюты;

11) в случаях нарушения требований законодательства по обеспечению безопасности жизни, здоровья или имущества потребителей, окружающей среды приостанавливать либо запрещать производство (реализацию) товаров, выполнение работ (оказание услуг);

12) в целях определения качества товаров производить в установленном порядке отбор образцов и направлять их на экспертизу в научно-исследовательские институты, лаборатории республиканских органов государственного управления, иных юридических лиц;

13) изымать в установленном порядке образцы низкокачественных товаров, изделий, сырья, свидетельствующие о злоупотреблениях и нарушениях;

14) производить контрольные закупки, оформление заказов на платные услуги для проверки правильности расчетов;

15) запрещать юридическим и физическим лицам применять неисправные, не имеющие установленных клейм весовые и измерительные приборы;

16) принимать участие в рассмотрении и согласовании проектов стандартов, технических условий и другой нормативно-технической документации на товары народного потребления;

17) осуществлять производство по делам об административных правонарушениях по вопросам, относящимся к компетенции Комитета государственного контроля и его территориальных органов;

18) согласовывать назначение на должность и освобождение от занимаемой должности руководителей государственных органов, иных юридических лиц государственной формы собственности;

19) давать заключения о соответствии должностных лиц государственных органов занимаемым должностям;

20) в случаях нарушения законодательства вносить в органы управления соответствующих юридических лиц предложения о привлечении виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности;

21) в случаях выявления при проведении проверок (ревизий) фактов недостач, умышленного уничтожения или порчи имущества, хищений материальных ценностей, в том числе денежных средств, другого государственного имущества, а также иных злоупотреблений передавать материалы в правоохранительные органы для принятия мер в соответствии с законодательством;

22) вносить в соответствующие государственные органы, руководителям юридических лиц предложения об отмене (изменении) принятых ими актов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения, в случае несоответствия этих актов законодательству;

23) по требованию Президента Республики Беларусь либо при необходимости по собственной инициативе информировать Президента Республики Беларусь о несвоевременном или ненадлежащем выполнении поручений, содержащихся в декретах, указах, распоряжениях и других решениях Президента Республики Беларусь.

Законодательством могут быть установлены и иные полномочия Комитета государственного контроля и его территориальных органов.

Председатель Комитета государственного контроля, председатели территориальных органов Комитета государственного контроля, их заместители или уполномоченные ими лица вправе участвовать в заседаниях коллегий министерств, иных республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, в сессиях местных Советов депутатов при рассмотрении вопросов, затрагивающих компетенцию Комитета государственного контроля или его территориальных органов, по согласованию с руководителями этих органов (ст. 15 Закона).

Полномочия Комитета государственного контроля и его территориальных органов по защите прав и законных интересов государства и юридических лиц государственной формы собственности определены в ст. 16 Закона.

Комитет государственного контроля и его территориальные органы имеют право в пределах своей компетенции предъявлять в суды иски и заявления по защите прав и законных интересов государства, юридических лиц государственной формы собственности.

Заявление в суд по защите прав и законных интересов юридического лица государственной формы собственности Комитет государственного контроля или его соответствующий территориальный орган подают по просьбе или с согласия этого лица, участвующего затем в деле в качестве истца (заявителя).

По делам, возбуждаемым по искам Комитета государственного контроля или его территориальных органов о защите интересов Республики Беларусь и ее административно-территориальных единиц, в качестве истца выступают соответственно Республика Беларусь и ее административно-территориальные единицы в лице уполномоченных государственных органов в порядке, установленном законодательством.

Права должностных лиц Комитета государственного контроля и его территориальных органов при проведении проверок (ревизий) закреплены в ст. 17 Закона.

Должностные лица Комитета государственного контроля и его территориальных органов при проведении проверок (ревизий) имеют право:

1) по предъявлении предписания на проведение проверки (ревизии) и документа, удостоверяющего личность сотрудника Комитета государственного контроля, форма которых определяется законодательством, беспрепятственно:

- входить на территорию и в помещения (кроме жилых) государственных органов, иных юридических лиц, а также индивидуальных предпринимателей;
- иметь доступ на склады, в хранилища, производственные и вспомогательные помещения (кроме жилых) и другие объекты для проверки наличия денежных средств, ценных бумаг, материальных, иных ценностей и порядка их хранения.

Доступ на предприятия, в учреждения, организации, посещение которых ограничено в соответствии с актами законодательства, и допуск к сведениям, составляющим государственные секреты, осуществляются в соответствии с законодательством Республики Беларусь;

2) требовать от руководителей государственных органов, иных должностных лиц:

– представления издаваемых ими приказов, инструкций, решений, распоряжений и иных актов, необходимых документов и материалов, статистических и других сведений, проведения проверок по поступившим в Комитет государственного контроля и его территориальные органы обращениям граждан и отчета о результатах проведения этих проверок;

– проведения проверок (ревизий) деятельности подконтрольных или подчиненных им юридических лиц, обеспечения консультациями специалистов для выяснения возникших вопросов;

– представления руководителями проверяемых объектов необходимых справок, устных и письменных объяснений по вопросам, связанным с проведением проверок (ревизий);

3) в случаях и порядке, предусмотренных законодательством, опечатывать кассы или кассовые помещения, склады, архивы, а также изымать соответствующие документы, в том числе подлинники;

4) вызывать должностных лиц для объяснений по поводу выявленных нарушений законодательства;

5) требовать от должностных лиц в установленных законодательством случаях декларации о доходах и имуществе;

6) указывать на недостатки, допущенные должностными лицами, обязывать устранить нарушения, передавать материалы о нарушениях на обсуждение трудовых коллективов, на рассмотрение государственных органов.

Статья 18 Закона закрепляет полномочия Комитета государственного контроля и его территориальных органов по применению экономических санкций и мер административного воздействия.

Комитет государственного контроля и его территориальные органы вправе применять предусмотренные законодательством экономические санкции, а также меры административного воздействия за выявленные нарушения в сфере отношений государственной собственности, хозяйственных, финансовых и налоговых отношений в порядке, установленном законодательством.

Председатель Комитета государственного контроля и его заместители, начальники главных управлений и инспекций Комитета государственного контроля и их заместители, председатели комитетов государственного контроля областей и г. Минска и их заместители вправе в пределах своей компетенции применять предусмотренные законодательством экономические санкции и меры административного воздействия от имени органов Комитета государственного контроля, если иное не установлено актами Президента Республики Беларусь.

С учетом финансового состояния нарушителя, размера причиненного ущерба и характера допущенных нарушений на основании постановлений коллегий Комитета государственного контроля или его территориальных орга-

нов юридические лица и индивидуальные предприниматели могут быть полностью или частично освобождены от уплаты экономических санкций либо по решению названных в ч. 2 настоящей статьи должностных лиц им может быть предоставлена отсрочка по уплате сроком до шести месяцев.

Порядок применения Комитетом государственного контроля и его территориальными органами экономических санкций и мер административного воздействия устанавливается актами законодательства (ст. 19 Закона).

Суммы экономических санкций, не внесенные добровольно виновным юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, списываются в бесспорном порядке со счетов виновных на основании решений Комитета государственного контроля или его территориальных органов.

Исполнение решений Комитета государственного контроля и его территориальных органов об имущественных взысканиях осуществляется судебными исполнителями хозяйственных судов в порядке, определенном законодательством Республики Беларусь (ст. 20 Закона).

Решения Комитета государственного контроля, его территориальных органов и должностных лиц могут быть обжалованы в судебном или ином установленном законодательством порядке (ст. 21 Закона).

Средства на содержание Комитета государственного контроля и его территориальных органов выделяются из республиканского бюджета. Размер этих средств ежегодно устанавливается при утверждении бюджета Республики Беларусь (ст. 22 Закона).

Затраты по выплате вознаграждения специалистам и иным лицам, привлекаемым для выполнения поручений должностных лиц Комитета государственного контроля и его территориальных органов, а также затраты по компенсации заработной платы лицам, вызываемым в органы Комитета государственного контроля для дачи объяснений, производятся за счет средств республиканского бюджета (ст. 23 Закона).

Здания, другие помещения, а также средства оргтехники, связи, транспортные средства и другое имущество, необходимое для обеспечения деятельности Комитета государственного контроля и его территориальных органов, находятся в оперативном управлении органов Комитета государственного контроля и не могут использоваться для иных целей (ст. 24 Закона).

Меры социальной и правовой защиты сотрудников Комитета государственного контроля и его территориальных органов определены в главе 6 Закона.

Сотрудниками Комитета государственного контроля и его территориальных органов могут быть граждане Республики Беларусь, профессиональная подготовка которых соответствует установленным законодательством требованиям, обладающие необходимыми личными, деловыми и моральными качествами.

Сотрудники Комитета государственного контроля и его территориальных органов, кроме лиц, осуществляющих техническое обслуживание и обеспечивающих функционирование этих органов, являются служащими государственного аппарата.

Сотрудники Комитета государственного контроля и его территориальных органов подлежат обязательному личному страхованию на случай гибели (смерти), ранения (контузии), увечья, заболевания, полученных в связи с исполнением

служебных обязанностей, за счет средств республиканского бюджета. Порядок и условия страхования определяются законодательством Республики Беларусь.

Сотрудники Комитета государственного контроля и его территориальных органов при направлении в служебные командировки пользуются правом бронирования и получения вне очереди мест в гостиницах и приобретения проездных документов на все виды транспорта.

Иные условия социальной защиты и социального обеспечения сотрудников Комитета государственного контроля и его территориальных органов определяются законодательством Республики Беларусь.

Комитет государственного контроля может создавать с согласия Президента Республики Беларусь в соответствии с законодательством учреждения по повышению квалификации кадров, выпускать печатные издания, финансирование которых осуществляется из средств республиканского бюджета (ст. 27 Закона).

Обязанность содействия Комитету государственного контроля и его территориальным органам закреплена в ст. 28 Закона.

Государственные органы обязаны оказывать содействие должностным лицам Комитета государственного контроля и его территориальных органов при выполнении возложенных на них функций, необходимую помощь в проведении проверок (ревизий).

Должностные лица государственных органов, иных юридических лиц государственной формы собственности обязаны информировать Комитет государственного контроля и его территориальные органы о принятых мерах по устранению выявленных нарушений законодательства.

Должностные лица, препятствующие проведению проверок (ревизий), не обеспечивающие необходимых условий для работы сотрудников Комитета государственного контроля и его территориальных органов либо не выполняющие их обязательных предписаний, несут ответственность в установленном законодательством порядке.

Статья 29 Закона закрепляет ответственность должностных лиц и иных сотрудников Комитета государственного контроля и его территориальных органов.

Сотрудники Комитета государственного контроля и его территориальных органов обязаны выполнять служебные обязанности в пределах полномочий, предоставленных им настоящим Законом и иным законодательством.

Сотрудники Комитета государственного контроля и его территориальных органов за неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, злоупотребление властью, превышение служебных полномочий, иные нарушения законодательства несут ответственность, установленную актами законодательства.

Ущерб, причиненный неправомерными действиями должностных лиц и иных сотрудников Комитета государственного контроля и его территориальных органов, возмещается в порядке и на основаниях, предусмотренных законодательством Республики Беларусь.

Контроль за деятельностью Комитета государственного контроля и его территориальных органов осуществляется Президентом Республики Беларусь (ст. 30 Закона).

ТЕМА 7. СОВЕТ МИНИСТРОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

7.1. Место Совета Министров Республики Беларусь в системе иных государственных органов.

7.2. Компетенция Совета Министров Республики Беларусь.

7.3. Формы работы Совета Министров Республики Беларусь. Организационно-правовые формы работы.

7.4. Формы управленческой деятельности.

7.1. Место Совета Министров Республики Беларусь в системе иных государственных органов

Совет Министров Республики Беларусь – Правительство Республики Беларусь – центральный и коллегиальный орган государственного управления. В ст. 1 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь» записано, что «**Совет Министров Республики Беларусь** – Правительство Республики Беларусь является коллегиальным центральным органом государственного управления Республики Беларусь, осуществляющим в соответствии с Конституцией Республики Беларусь исполнительную власть в Республике Беларусь и руководство системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти».

Из этого определения следует, что Совет Министров призван осуществлять исполнительную власть в Республике Беларусь.

Признаки Совета Министров как органа государственного управления:

1. Совет Министров Республики Беларусь является *центральным* органом государственного управления (исполнительной власти), так как занимает главенствующее положение в системе органов государственного управления (исполнительной власти). Совет Министров находится *на самой высокой ступени* в иерархии органов государственного управления, *однако не на высшей*. Над ним находится Президент как Глава государства.

2. Термин «*центральный*» (поскольку применяется только к Совету Министров) определяет его место в системе органов государственного управления и является вторым его существенным признаком.

3. Совет Министров является *органом государственного управления*. Это особо подчеркивается в ч. 1 ст. 106 Конституции и в ст. 1 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь».

Данный признак объединяет Совет Министров с другими органами государственного управления и обособляет от Национального собрания, судебных органов и прокуратуры.

4. *Реализация исполнительной власти* – одно из предназначений Совета Министров.

5. Совет Министров – это *широко коллегиальный орган*.

6. Совет Министров – *орган общей компетенции*.

Правительство Республики Беларусь руководит системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти (ст. 1 Закона). Оно обеспечивает исполнение положений законов, декретов, указов и распоряжений Президента. Следовательно, Совет Министров является, кроме того, *исполнительным органом*.

Совет Министров – орган Республики Беларусь. Полномочия Совета Министров распространяются на всю территорию республики.

Тем не менее, вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что Совет Министров стоит в одном ряду с другими общегосударственными органами. Это не отождествляет его с данными органами, а лишь означает, что он имеет общие с ними черты.

Президент Республики Беларусь является Главой государства и избирается всем населением республики. Он обладает определенными полномочиями по отношению ко всем ветвям власти, но наиболее широкими – в отношении исполнительной власти.

Отношения Правительства с Президентом строятся как отношения подчиненного с руководителем. Однако прямого указания об этом в законодательстве нет. Такой вывод вытекает из законодательства, статуса Президента и его конкретной деятельности. Президент занимается наиболее важными вопросами хозяйственного, социально-культурного и административно-политического характера, решение которых относится и к компетенции Правительства. Он не всегда принимает декреты, указы по указанным вопросам, а направляет деятельность Правительства в нужное русло и иными способами оказывает ему помощь, указывает на недостатки, упущения, требуя их устранения.

Президент ответственен за успешную работу Правительства, и эта ответственность определяется многими обстоятельствами. Наиболее важными из них являются следующие.

По существу, исключительно Президент формирует Правительство. Успехи в работе любого органа, в том числе и Правительства, зависят от кадров, руководителей, их компетентности.

Президент определяет идеологию во всех сферах деятельности Правительства. Правительство обязано руководствоваться такими идеологическими установками и следовать им.

Кроме того, Правительство в соответствии с ч. 2 ст. 106 Конституции и ч. 1 ст. 2 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь» в своей деятельности подотчетно Президенту. Подотчетность выражается в том, что Правительство по мере необходимости (но не реже одного раза в квартал) обязано представлять Президенту Республики Беларусь отчет о своей деятельности (ч. 2 ст. 2 указанного Закона).

Отчет – это форма контроля за деятельностью Правительства, важная управленческая функция. Отчет может быть как о всей деятельности за определенный период, так и по отдельным вопросам.

Существуют и иные формы контроля. Президент, например, вправе отменять акты Правительства (п. 25 ст. 84 Конституции Республики Беларусь), председательствовать на заседаниях Совета Министров.

Таким образом, Правительство находится в прямой зависимости (подчиненности) от Президента и занимает вторую ступень в общегосударственном масштабе в системе (иерархии) исполнительной власти.

Отношения Совета Министров с Национальным собранием строятся по нескольким направлениям:

- 1) утверждение республиканского бюджета и отчета о его исполнении;
- 2) заслушивание доклада Премьер-министра о программе деятельности Правительства;
- 3) рассмотрение по инициативе Премьер-министра вопроса о доверии Правительству;

- 4) дача согласия Президенту на назначение Премьер-министра;
- 5) осуществление Советом Министров законодательной инициативы;
- 6) внесение предложения Советом Министров об объявлении рассмотрения проекта закона срочным;
- 7) Совет Министров может требовать принятия Палатой представителей окончательного решения по законопроекту, по которому не принят согласованный текст законопроекта;
- 8) участие Премьер-министра и других членов Совета Министров в заседаниях палат Национального собрания и их органов.

Правительство ежегодно разрабатывает и представляет Президенту для внесения в Парламент проект республиканского бюджета и отчет о его исполнении (ч. 3 ст. 107 Конституции и ст. 4 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»). Как правило, Министр финансов докладывает основные положения проекта в Национальном собрании. Все изменения, уточнения и дополнения, предлагаемые депутатами или сенаторами, рассматриваются в Правительстве.

Проект бюджета первоначально рассматривается в комиссиях Национального собрания, нередко в присутствии представителей Правительства.

С отчетом об исполнении бюджета выступает в Национальном собрании один из членов Правительства.

Палата представителей Национального собрания заслушивает доклад Премьер-министра о программе деятельности Правительства, с которым он должен выступить в двухмесячный срок после назначения его на должность (п. 5 ст. 97 Конституции, ч. 2 ст. 16 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»). В случае ее отклонения Премьер-министр вправе в течение двух месяцев представить повторную программу. Если и повторная программа отклонена, то это означает, что палата выражает вотум недоверия Правительству со всеми вытекающими последствиями.

Премьер-министр Республики Беларусь может поставить перед Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь вопрос о доверии Правительству Республики Беларусь по представленной программе или по конкретному поводу. Если Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь в таком доверии отказывает, Президент Республики Беларусь вправе в десятидневный срок принять решение об отставке Правительства Республики Беларусь или о роспуске Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь и назначении новых выборов. При отклонении отставки Правительство Республики Беларусь продолжает осуществлять свои полномочия (ч. 3 ст. 16 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Отношения Совета Министров с Национальным собранием строятся в связи с дачей им согласия на назначение Президентом Премьер-министра. Если Палата представителей дважды отказала в даче такого согласия, то может возникнуть прецедент также для самой Палаты. Президент имеет право распустить Палату и назначить новые выборы или представить в третий раз кандидатуру на должность Премьер-министра.

Совет Министров обладает правом законодательной инициативы (ч. 1 ст. 99 Конституции Республики Беларусь).

По поручению Президента Республики Беларусь Правительство Республики Беларусь вправе вносить предложения в Палату представителей и Совет Республики Национального Собрания Республики Беларусь об объявлении рассмотрения проекта закона срочным (ч. 4 ст. 16 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

С согласия Президента Республики Беларусь Правительство Республики Беларусь вправе требовать от Палаты представителей и Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь принятия на своих заседаниях решения путём голосования в целом за весь внесённый Правительством проект или часть его с сохранением лишь тех поправок, которые предложены или приняты Президентом или Правительством Республики Беларусь (ч. 5 ст. 16 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Совет Министров Республики Беларусь по поручению Президента Республики Беларусь может требовать принятия Палатой представителей Национального Собрания Республики Беларусь окончательного решения, если согласительной комиссией, созданной в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, вследствие отклонения Советом Республики Национального Собрания Республики Беларусь законопроекта не принят согласованный текст законопроекта (ч. 6 ст. 16 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Совет Министров Республики Беларусь в порядке, определённом законодательством Республики Беларусь, представляет в палаты Национального Собрания Республики Беларусь и их органы по требованию, а также по собственной инициативе документы и материалы, связанные с деятельностью Правительства Республики Беларусь (ч. 7 ст. 16 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Премьер-министр Республики Беларусь и другие члены Совета Министров Республики Беларусь имеют право принимать участие в заседаниях Палаты представителей и Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь и их органов, выступать на этих заседаниях вне очереди, а также обязаны отвечать на специальных заседаниях палат Национального Собрания Республики Беларусь на вопросы соответственно депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики, а также в установленном порядке – на их запросы (ч. 8 ст. 16 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Совет Министров может вступать в отношения с Национальным собранием и по другим поводам, например при рассмотрении законопроектов, затрагивающих его интересы. Следует также отметить, что Совет Министров ответственен перед Национальным собранием, но не подчинен и не подконтролен ему.

Совет Министров издает постановления на основании и во исполнение законов. Между тем Национальное собрание не наделено правом заслушивать отчеты Совета Министров, поскольку последний ему не подчинен.

Национальное собрание – это, в первую очередь, законодательный орган, который лишь частично обладает правом контроля. Контроль за деятельностью Правительства осуществляет только Президент. Генеральный прокурор, Комитет государственного контроля не вправе осуществлять контроль за деятельностью Совета Министров. Не имеют права на подобный контроль и суды, за исключе-

нием Конституционного суда. Последний осуществляет контроль за соответствием постановлений Совета Министров Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам Республики Беларусь, декретам, указам Президента (ст. 116 Конституции Республики Беларусь).

Совет Министров осуществляет руководство подчиненными ему республиканскими органами государственного управления.

Функции Совета Министров Республики Беларусь по руководству подчиненными ему республиканскими органами государственного управления содержатся в ст. 14 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь». Совет Министров Республики Беларусь:

1) принимает меры по обеспечению реализации в полном объеме республиканскими органами государственного управления, подчиненными Совету Министров Республики Беларусь, предоставленных им прав и полномочий в целях выполнения возложенных на них задач и осуществления своих функций, самостоятельного решения отнесенных к их компетенции вопросов;

2) утверждает в установленном порядке положения о республиканских органах государственного управления, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, если иное не предусмотрено актами Президента Республики Беларусь;

3) утверждает состав коллегий республиканских органов государственного управления, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, если иное не предусмотрено актами Президента Республики Беларусь;

4) при необходимости передает решение отдельных входящих в его компетенцию вопросов государственного управления республиканскими органами государственного управления, за исключением вопросов, решение которых относится к исключительной компетенции Совета Министров Республики Беларусь, либо принимает к решению вопросы, входящие в компетенцию республиканских органов государственного управления, за исключением случаев, когда компетенция указанных органов определена Президентом Республики Беларусь;

5) отменяет акты республиканских органов государственного управления, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, если они противоречат Конституции Республики Беларусь, актам Президента Республики Беларусь, постановлениям Совета Министров Республики Беларусь, распоряжениям Премьер-министра Республики Беларусь, за исключением решений, которые могут быть отменены только Президентом Республики Беларусь;

6) за неисполнение или ненадлежащее исполнение Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь, постановлений Совета Министров Республики Беларусь, распоряжений Премьер-министра Республики Беларусь, служебных обязанностей налагает в установленном порядке на министров, руководителей других республиканских органов государственного управления, а также на их заместителей дисциплинарные взыскания.

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь, законами Республики Беларусь, актами Президента Республики Беларусь Совет Министров Республики Беларусь:

– руководит деятельностью местных исполнительных и распорядительных органов по вопросам, входящим в компетенцию Совета Министров Республики Беларусь;

- организует контроль за исполнением местными исполнительными и распорядительными органами Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь, постановлений Совета Министров Республики Беларусь, распоряжений Премьер-министра Республики Беларусь, получает и заслушивает по этим вопросам их отчёты и информацию, принимает соответствующие решения;
- проводит работу по обеспечению местных исполнительных и распорядительных органов высококвалифицированными специалистами, создаёт систему подготовки и повышения квалификации руководящих работников;
- содействует местным исполнительным и распорядительным органам в организации управления;
- регулирует вопросы взаимодействия между местными исполнительными и распорядительными органами и республиканскими органами государственного управления,
- определяет порядок и степень их участия в выполнении государственных, межотраслевых и региональных программ, мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, регулирует вопросы выделения им финансовых и материальных средств;
- передаёт при необходимости свои отдельные полномочия местным исполнительным и распорядительным органам;
- реализует полномочия, которые на основе соответствующего соглашения могут передать Совету Министров Республики Беларусь местные исполнительные и распорядительные органы;
- направляет при необходимости проекты своих решений в местные исполнительные и распорядительные органы для внесения по ним предложений. (ст. 15 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

7.2. Компетенция Совета Министров Республики Беларусь

Компетенция Совета Министров, как и любого другого органа, представляет собой важный составной элемент его правового статуса.

Совет Министров является органом государственного управления общей компетенции. Такой характер компетенции обусловлен его природой и правовым положением. Он подчеркивает особенности Совета Министров и выделяет его из других органов государственного управления республиканского уровня.

Обладая общей компетенцией, Совет Министров возвышается над республиканскими органами и осуществляет руководство всеми подчиненными ему отраслями и сферами. Его полномочия распространяются на наиболее важные, приоритетные сферы государственной жизни.

Общая компетенция – это совокупность в первую очередь полномочий Совета Министров, не относящихся к какой-либо одной отрасли, сфере или реализации функции, а предназначенных для решения вопросов общегосударственной значимости, которые не могут быть решены в рамках той или иной отрасли или сферы. [74, с. 374]

Компетенция Совета Министров распространяется только на подчиненные органы государственного управления. Частично его полномочия распространяются и на другие органы исполнительной власти, которыми являются местные исполнительные и распорядительные органы.

В подчинении Совета Министров находятся не все республиканские органы государственного управления, т. е. министерства и государственные комитеты. В соответствии с ч. 6 ст. 12 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» «министерства, государственные комитеты по отдельным вопросам деятельности, предусмотренным законодательными актами Республики Беларусь, могут подчиняться исключительно Президенту Республики Беларусь».

Совету Министров подотчетны и подконтрольны областные и Минский городской исполнительные комитеты по вопросам, входящим в компетенцию Правительства (ч. 6 ст. 9 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»).

Основной составной частью компетенции являются полномочия. Полномочия Совета Министров в зависимости от направлений его деятельности следует разделить на четыре вида: полномочия по областям и сферам деятельности Совета Министров (общие полномочия); полномочия в отношении подчиненных Совету Министров органов государственного управления; полномочия Совета Министров в отношении подчиненных ему государственных организаций; полномочия в отношении местных исполнительных и распорядительных органов.

Полномочия предназначены для реализации функций Совета Министров. В ст. 14 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» функции Совета Министров четко определены только в отношении подчиненных ему республиканских органов государственного управления. Что же касается иных направлений деятельности, то они отдельно не очерчиваются. Законодатель рассматривает функции вместе с полномочиями. Подобное допустимо, поскольку полномочия и функции нередко связаны с осуществлением одних и тех же действий. **Полномочие** – это право или обязанность совершать то или иное действие, являющееся функцией. [74, с. 375]

Например, в п. 2 ст. 14 указанного Закона установлено, что Совет Министров Республики Беларусь «утверждает в установленном порядке положения о республиканских органах государственного управления, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, если иное не предусмотрено актами Президента Республики Беларусь». Такое действие рассматривается как функция Совета Министров. Одновременно законодатель уполномочивает Совет Министров утверждать указанные положения.

Совет Министров обладает всеми общими функциями. Так, Совет Министров Республики Беларусь «разрабатывает государственные прогнозы, государственные программы социально-экономического развития, другие государственные программы и концепции, принимает их, если законодательными актами Республики Беларусь не предусмотрено иное, и обеспечивает их реализацию» (п. 3 ст. 4 Закона), определяет государственную политику в сфере обеспечения охраны авторского права и смежных прав (п. 19 ст. 5 Закона), государственную политику в области охраны окружающей среды, порядок использования природных ресурсов (п. 1 ст. 6 Закона). В этом случае следует говорить о *функции прогнозирования*.

Функция планирования Совета Министров осуществляется по самым различным направлениям. Например, Совет Министров «определяет и реализует наиболее эффективные пути повышения дохода семьи, стипендий, пенсий, посо-

бий, других социальных выплат» (п. 6 ст. 5 Закона), «разрабатывает государственную программу по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС и принимает меры по её реализации» (п. 13 ст. 6 Закона).

Организационная функция реализуется по отношению к подчиненным организациям. Так, Совет Министров «имеет право в установленном законодательством Республики Беларусь порядке создавать, реорганизовывать и ликвидировать республиканские юридические лица государственной формы собственности» (п. 6 ст. 4 Закона), «утверждает состав коллегий республиканских органов государственного управления, подчинённых Совету Министров Республики Беларусь, если иное не предусмотрено актами Президента Республики Беларусь» (п. 3 ст. 14 Закона) и т. д.

Функция регулирования осуществляется в разных областях и сферах. Совет Министров «регулирует деятельность всех отраслей экономики Республики Беларусь, принимает меры по их развитию» (п. 2 ст. 4 Закона), «разрабатывает и осуществляет социально-экономические меры по улучшению положения женщин, укреплению и поддержке семьи...» (ч. 7 ст. 5 Закона) и др.

Функция руководства реализуется как по отношению к подчиненным Совету Министров органам государственного управления, так и в отношении обеспечения решения отдельных важных вопросов. Так, Совет Министров руководит системой подчиненных республиканских органов государственного управления и других органов исполнительной власти (ст. 1, ч. 1 ст. 12, п. 1 ст. 15 Закона) и т. д.

Руководство состоит в воздействии Совета Министров на содержание деятельности управляемых путем нацеливания, указания основных ее направлений, определения текущих задач.

В деятельности Совета Министров применяется и *функция координации*. Например, Совет Министров «осуществляет координацию деятельности в области отношений Республики Беларусь с другими государствами и международными организациями» (п. 2 ст. 9 Закона), «координирует и контролирует деятельность подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти Республики Беларусь по осуществлению кадровой политики, созданию системы непрерывного обучения кадров» (п. 2 ст. 10 Закона).

Наиболее широкое применение находит *функция контроля и учета*. Совет Министров контролирует работу всех подчиненных органов государственного республиканского масштаба, а также местных исполнительных и распорядительных органов. В отношении последних возможно осуществление контроля только за исполнением ими Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь, постановлений Совета Министров Республики Беларусь и распоряжений Премьер-министра Республики Беларусь (так записано в п. 2 ст. 15 Закона). В то же время в ч. 6 ст. 9 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» указанные полномочия Совета Министров ограничены. Во-первых, ограничение произошло в отношении субъектов контроля: ими могут быть не все звенья местных исполнительных и распорядительных органов, а только областные и Минский городской исполнительные комитеты. Во-вторых, ограничен круг вопросов, по которым возможно осуществлять подобный контроль, – это вопросы, входящие в компетенцию Совета Министров.

Совет Министров вынужден осуществлять контроль также в целях реализации таких функций, как регулирование, руководство и координация. При отсутствии полной информации о состоянии дел по вопросам, относящимся к указанным функциям, невозможно их осуществление.

Правительство наделено и специальными функциями. Они дополняют и развивают общие функции. Особенно распространены в разных областях и сферах деятельности Совета Министров такие функции, как *обеспечение, принятие мер, оказание содействия, создание условий* и др.

Составными элементами компетенции являются **гарантии** осуществления полномочий. Они достаточно многообразны. Важной гарантией осуществления Советом Министров полномочий является его подчиненность Президенту. Президент обладает многочисленными и разнообразными возможностями обеспечения надлежащего исполнения Советом Министров своих полномочий. Во-первых, Президент формирует Правительство. От подготовленности кадров к осуществлению управления, их квалификации зависит многое в осуществлении полномочий Совета Министров. Во-вторых, у Президента достаточно средств воздействия как поощрительного, так и принудительного характера. Он вправе награждать орденами и медалями, поощрять денежными премиями, осуществлять продвижение по службе и т. д. В то же время Президент имеет право привлечь к дисциплинарной ответственности, освободить от должности любого члена Правительства, привлечь к более мягким мерам дисциплинарной ответственности в соответствии с действующим законодательством. Он наделен правом принять решение о роспуске Правительства в полном составе.

Существенная роль в системе рассматриваемых гарантий принадлежит надлежащей организации работы Совета Министров.

Работу Совета Министров организует Премьер-министр (п. 2 ст. 20 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь»). Важную роль играют заместители Премьер-министра Республики Беларусь и Аппарат Совета Министров, который призван обеспечивать деятельность Совета Министров.

Существенной гарантией является ответственность Совета Министров перед Национальным собранием Республики Беларусь, которая выражается в том, что по инициативе не менее одной трети от полного состава Палаты представителей последняя может выразить вотум недоверия Правительству. Вопрос об ответственности Правительства не может быть поставлен в течение года после одобрения его программы деятельности (п. 7 ст. 97 Конституции).

Таким образом, компетенция Совета Министров занимает важное место в системе его правового статуса.

7.3. Формы работы Совета Министров Республики Беларусь. Организационно-правовые формы работы

Совет Министров – коллегиальный орган, поэтому основной формой его работы является **коллегиальность**, выражающаяся в проведении заседаний.

Заседания Совета Министров проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в три месяца. Заседание считается правомочным, если в нем

принимает участие не менее половины членов Правительства Республики Беларусь (ч. 1 ст. 25 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»). Решения Совета Министров Республики Беларусь принимаются большинством голосов членов Правительства Республики Беларусь, присутствующих на заседании. В случае равенства голосов принятым считается решение, за которое проголосовал председательствующий (ч. 4 ст. 25 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Заседания Совета Министров Республики Беларусь проходят под председательством Премьер-министра Республики Беларусь. При отсутствии Премьер-министра Республики Беларусь заседания проводит Первый заместитель Премьер-министра Республики Беларусь, а при отсутствии последнего по поручению Премьер-министра Республики Беларусь и по согласованию с Президентом Республики Беларусь – один из заместителей Премьер-министра Республики Беларусь (ч. 2 ст. 25 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Президент Республики Беларусь имеет право председательствовать на заседаниях Совета Министров Республики Беларусь (ч. 3 ст. 25 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Заседания – основная форма деятельности Совета Министров, поскольку на них рассматриваются и решаются основные, наиболее важные вопросы, относящиеся к его компетенции.

В упомянутом выше Законе определена исключительная компетенция Совета Министров. Вопросы, входящие в нее, рассматриваются только на его заседаниях. В ст. 26 указанного Закона дан перечень таких вопросов. К ним относятся: вопросы подготовки и исполнения республиканского бюджета, формирования и использования государственных внебюджетных фондов; проекты и программы экономического и социального развития Республики Беларусь; основные направления внутренней и внешней политики Республики.

Одной из форм деятельности Совета Министров следует рассматривать его *Президиум*.

Президиум также коллегиальный орган.

Заседания Президиума Совета Министров Республики Беларусь проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц под председательством Премьер-министра Республики Беларусь, а при его отсутствии – под председательством Первого заместителя Премьер-министра Республики Беларусь. В случае отсутствия Первого заместителя Премьер-министра Республики Беларусь по поручению Премьер-министра Республики Беларусь и по согласованию с Президентом Республики Беларусь заседания Президиума Совета Министров Республики Беларусь проводятся под председательством одного из заместителей Премьер-министра Республики Беларусь (ч. 2 ст. 27 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Заседание Президиума Совета Министров Республики Беларусь считается правомочным, если на нем присутствует более половины общей численности членов Президиума. Решения Президиума Совета Министров Республики Беларусь принимаются большинством голосов от общей численности его членов,

оформляются в виде постановлений Совета Министров Республики Беларусь и должны соответствовать актам, принятым на заседаниях Совета Министров Республики Беларусь. В случае равенства голосов принятым считается решение, за которое проголосовал председательствующий (ч. 3 ст. 27 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Формой работы Совета Министров является и *опросный порядок принятия* постановлений. Он предусмотрен ч. 4 ст. 27 указанного Закона и состоит в том, что выясняется мнение членов Президиума по тем или иным вопросам, вынесенным на рассмотрение Совета Министров или его Президиума, без рассмотрения их на заседаниях. Такими могут быть неотложные или не требующие обсуждения вопросы. После опроса принимается постановление от имени Совета Министров. Опрос выражается, как правило, в форме визирования проекта постановления. Количество членов Президиума, необходимое для того, чтобы его можно было считать достаточным для принятия постановления, в законодательстве прямо не установлено, как не установлен и порядок опроса.

Коллегиальность работы Совета Министров тесно сочетается с **единоначалием**, которое реализуется посредством работы Премьер-министра, его заместителей и членов Правительства. Единначалие в коллегиальных органах необходимо для персональной ответственности за их работу, организации работы, решения менее важных и сложных, не требующих выявления коллегиального мнения (мнения многих членов коллегии) вопросов, способствует оперативному решению вопросов. Единначалие не противоречит и не противопоставляется коллегиальности, а способствует лучшему ее выражению.

В Законе лишь частично оговаривается, какие вопросы могут решаться только на заседаниях и какие – единоначально (стст. 20, 21 и 26 Закона). Компетенция Совета Министров в главе 2 ч. 1 ст. 12 и ст. 14 Закона определяется в целом независимо от форм его работы. Единначально Премьер-министр и его заместители решают, какой вопрос следует выносить на заседание Совета Министров или Президиума Совета Министров, а какой может быть решен единоначально. Единначально решается немало вопросов, направляется, координируется деятельность подчиненных. Единначалие в деятельности Совета Министров как коллегиального органа сводится не только к организаторской работе, но и к совершению юридически важных действий.

7.4. Формы управленческой деятельности

Управленческая деятельность Совета Министров осуществляется в **правовой** и **неправовой формах**. Правовая форма реализуется в издании правовых актов, а неправовая – в организаторской работе и материально-технических действиях. Правовыми актами Совета Министров являются постановления Совета Министров Республики Беларусь, распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь и иные решения Премьер-министра Республики Беларусь, а также заместителей Премьер-министра Республики Беларусь (ст. 28 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Согласно этому Закону постановления и протокольные решения как правовые акты принимаются коллегиально. Постановления могут приниматься только на заседаниях Совета Министров и его Президиума, а протокольные решения – как на заседаниях, так и на совещаниях у Премьер-министра и его заместителей. В ч. 5 ст. 28 указанного Закона установлено: «Решения по отдельным вопросам могут оформляться в виде протоколов заседаний (совещаний) у Премьер-министра Республики Беларусь и его заместителей, а также их указаний и поручений, являющихся обязательными для исполнения должностными лицами Аппарата Совета Министров Республики Беларусь, республиканскими органами государственного управления, иными государственными организациями, подчиненными Совету Министров Республики Беларусь. При этом указанные поручения и указания не могут носить нормативный характер».

Распоряжения, указания и поручения – правовые акты, которые принимаются единоначально Премьер-министром или его заместителями. В соответствии с ч. 2 ст. 108 Конституции и ч. 4 ст. 28 Закона распоряжения издаются только Премьер-министром.

Распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь издаются по вопросам, входящим в компетенцию Премьер-министра Республики Беларусь, а также при наличии поручения Правительства Республики Беларусь по входящим в компетенцию, но не относящимся к конституционным полномочиям Совета Министров Республики Беларусь вопросам, если регулирование их не требует принятия решений, носящих нормативный характер (ч. 4 ст. 28 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Принятие постановлений и издание распоряжений предусмотрено ст. 108 Конституции, указаний и поручений – только ч. 5 ст. 28 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь».

Постановления представляют собой правовые акты коллегиального порядка и являются основными, превалирующими над иными актами Совета Министров. Такое превалирование обеспечивается также тем, что они могут быть нормативными, а распоряжения, указания, поручения таковыми не бывают. Совет Министров Республики Беларусь на основании и в целях исполнения Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь принимает постановления и контролирует их исполнение (ч. 1 ст. 28 Закона).

Совет Министров Республики Беларусь обеспечивает контроль за исполнением своих постановлений непосредственно или через подчиненные ему органы государственного управления и другие органы исполнительной власти (ч. 2 ст. 28 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Для вступления их в юридическую силу предусмотрен более сложный порядок, чем для иных актов.

Постановления Совета Министров Республики Беларусь и распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь вступают в силу и публикуются в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь (ч. 6 ст. 28 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Постановления Совета Министров Республики Беларусь могут быть отменены Указом Президента Республики Беларусь (ч. 3 ст. 28 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Следует также заметить, что по Закону «О Совете Министров Республики Беларусь» постановления Совет Министров *принимает*, а распоряжения Премьер-министр *издает*, хотя в ст. 108 Конституции употребляется только термин «издает». Положениями Закона конкретизированы нормы Конституции, что является правильным.

Постановления имеют большую юридическую силу по сравнению с иными актами Совета Министров. Распоряжения и другие акты должны соответствовать постановлениям, не противоречить им.

Распоряжения – правовые акты индивидуального ненормативного характера. С их помощью Премьер-министр решает, как правило, внутриорганизационные вопросы. Они не содержат норм права и принимаются по конкретным вопросам, имеют четко определенного адресата, т. е. персонифицированы. Распоряжения, как и любые правовые акты, влекут возникновение, изменение или прекращение конкретных правовых отношений.

Решение – это заключение (вывод), зафиксированное (ый) в протоколе, т. е. результат обсуждения, рассмотрения вопроса. Совет Министров, Президиум Совета Министров на заседаниях принимают решения, однако не все из них обретают форму правовых актов. Последними являются так называемые протокольные решения. Они действительно являются только решениями по той причине, что имеют лишь один структурный элемент правового акта – текст, содержание. Правовой акт не может быть без текста (содержания), т. е. самого решения, однако он не может быть и без составляющих – реквизитов. Реквизиты придают решению форму акта и официальный характер. При этом возникает вопрос, каков статус протокольных решений. Конституция наделила Совет Министров правом принимать только постановления, но, вероятно, одного вида правового акта недостаточно для многочисленных, ежедневно принимаемых Советом Министров (его Президиумом) решений, поэтому в Законе предусмотрено издание Советом Министров и протокольных решений как правовых актов. Таким образом, положения ст. 108 Конституции дополняются новым видом правового акта.

Решения в протоколах заседаний Совета Министров или его Президиума могут фиксироваться, но они не могут возводиться в ранг правовых актов, т. е. порождать юридические последствия, быть обязательными для исполнения адресатами до тех пор, пока не получат форму правового акта – постановления.

Немало протокольных решений имеет нормативный характер и действует без учета положений стст. 60, 62 и 65 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Так, ч. 1 ст. 62 данного Закона предписывает, что нормативные правовые акты должны быть официально опубликованы, а ч. 2 ст. 65 – включены в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. Протоколы, в которых находятся рассматриваемые решения, предназначены только для служебного пользования и не получают официального опубликования.

Таким образом, протокольные решения не могут являться правовыми актами, а, следовательно, не могут устанавливать, изменять или отменять правовые нормы или порождать возникновение, изменение либо прекращение определенных правоотношений, либо то и другое одновременно.

ТЕМА 8. РЕСПУБЛИКАНСКИЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

8.1. Понятие, назначение и виды республиканских органов государственного управления.

8.2. Структура (звенность) в отраслевых системах республиканского государственного управления.

8.3. Полномочия республиканских органов государственного управления.

8.4. Формы работы республиканских органов государственного управления.

8.1. Понятие, назначение и виды республиканских органов государственного управления

Министерства, государственные комитеты и комитеты при Совете Министров рассматриваются в качестве республиканских органов государственного управления по Указу Президента Республики Беларусь от 11 января 1997 г. № 30 «О системе республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь». До издания этого Указа они назывались центральными. Основанием для изменения их названия послужила ч. 1 ст. 106 Конституции, в соответствии с которой центральным органом стал Совет Министров Республики Беларусь.

Нынешнее их название закрепил Указ Президента Республики Беларусь от 24 сентября 2001 г. № 516 «О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь».

Термин «республиканские» подчеркивает, что министерства, государственные комитеты и комитеты при Совете Министров действуют в пределах республики и находятся на высшей ступени в своей системе (отрасли, сфере).

Республиканские органы государственного управления создаются с целью осуществления многообразных управленческих задач и функций.

Общие цели республиканских органов, подчиненных Совету Министров:

- проведение государственной политики;
- управление в соответствующей отрасли или сфере деятельности;
- координация деятельности по вопросам в этой отрасли или сфере деятельности других республиканских органов государственного управления.

Определение цели – это обозначение в общем виде того, чем должен заниматься республиканский орган и чему должны быть подчинены его устремления. Конкретизация цели сопровождается формулированием задач данного органа. В них более точно очерчиваются вопросы, на разрешение которых должна быть направлена деятельность органа.

В ч. 5 ст. 12 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» записано, что «республиканские органы государственного управления, подчинённые Совету Министров Республики Беларусь, несут ответственность перед Советом Министров Республики Беларусь за выполнение возложенных на них задач, организацию работы подчиненных им организаций».

В Законе «О Совете Министров Республики Беларусь» как нормативном правовом акте, устанавливающем правовой статус республиканских органов государственного управления, не оговариваются их общие задачи. Последние получают закрепление в правовых актах, регламентирующих статус конкретного республиканского органа.

Задачи рассматриваемых органов можно разделить на две группы: общие и специальные. В свою очередь *общие задачи* делятся:

- на задачи, связанные с обеспечением нормального функционирования своей системы (отрасли) и ее развития;
- на задачи по координации деятельности других органов и организаций;
- на задачи по руководству подчиненными организациями;
- на задачи социальной защиты своих работников.

Специальные задачи обуславливаются особенностями отрасли, сферы деятельности органа.

Республиканские органы имеют общие и отличительные признаки. *Общим для всех является* то, что они – органы государственного управления:

- республиканского масштаба деятельности;
- образуются в одинаковом порядке;
- единоначальные;
- являются третьим звеном в системе органов государственного управления, т. е. находятся ниже Президента и Совета Министров.

Отличительные признаки республиканских органов государственного управления

Министерства отличаются от иных видов указанных органов тем, что их руководители по должности входят в состав Правительства. Об этом прямо говорится в ч. 4 ст. 106 Конституции и ст. 18 вышеупомянутого Закона.

Министерства нельзя отождествлять с государственными комитетами. Министерства отличаются от государственных комитетов и комитетов при Совете Министров, кроме названия, и тем, что управляют особо важными государственными сферами.

Министерства и государственные комитеты отличаются от комитетов также тем, что:

- 1) у комитетов более низкий правовой статус;
- 2) меньший объем задач;
- 3) комитеты находятся при Совете Министров;
- 4) преобладающая часть комитетов призвана осуществлять специальные функции.

Более низкий правовой статус комитетов по сравнению с министерствами и государственными комитетами можно объяснить и тем, что их руководители не входят в состав Правительства, за исключением Председателя Правления Белорусского республиканского союза потребительских обществ; они подчиняются только Совету Министров, а министерства и государственные комитеты по особым вопросам деятельности могут подчиняться исключительно Президенту. Кроме того, комитеты находятся при Совете Министров, а министерства и государственные комитеты являются органами Республики Беларусь, т. е. по уровню они значительно выше.

Определение министерства и государственного комитета дается в ч. 3 ст. 12 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь». Они определяются следующим образом: «**Министерство, государственный комитет** – республиканские органы государственного управления (функциональные или отраслевые), проводящие государственную политику, осуществляющие регулирование и управление

в определённой отрасли (сфере деятельности) и координирующие деятельность в этой отрасли (сфере деятельности) других республиканских органов государственного управления Республики Беларусь».

Основные признаки министерства и государственного комитета:

- они являются республиканскими органами государственного управления, функциональными или отраслевыми;
- они призваны проводить государственную политику, осуществлять регулирование, управление, координацию.

Комитет при Совете Министров Республики Беларусь – республиканский орган государственного управления, проводящий государственную политику и реализующий функцию государственного регулирования в конкретной сфере деятельности (ч. 4 ст. 12 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Из определения следует, что комитет – республиканский орган государственного управления, т. е. такой же, как и министерство, государственный комитет. Следовательно, по масштабу деятельности комитеты равнозначны министерствам и государственным комитетам. Между тем, комитеты находятся при Совете Министров и не являются органами Республики Беларусь, т. е. по уровню они ниже министерств и государственных комитетов.

Нахождение комитетов при Совете Министров, вероятно, можно объяснить наличием ряда обстоятельств, из которых наиболее важными являются следующие: комитеты осуществляют деятельность, вытекающую из задач Совета Министров, но по объёму их деятельность не так широка, как у министерств и государственных комитетов. Поэтому они и не подобны последним. Из этого вытекает ещё одна особенность: комитеты не могут выступать в качестве отдельных обособленных от других органов более высокого ранга, каким является Совет Министров, так как они находятся при Совете Министров.

Все республиканские органы государственного управления образуются, реорганизуются и упраздняются Президентом, их руководители назначаются также Президентом.

В настоящее время функционируют следующие министерства: Министерство архитектуры и строительства; Министерство внутренних дел; Министерство жилищно-коммунального хозяйства; Министерство охраны здоровья; Министерство иностранных дел; Министерство информации; Министерство культуры; Министерство обороны; Министерство образования; Министерство по налогам и сборам; Министерство по чрезвычайным ситуациям; Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды; Министерство промышленности; Министерство связи; Министерство сельского хозяйства и продовольствия; Министерство спорта и туризма; Министерство статистики и анализа; Министерство торговли; Министерство транспорта и коммуникаций; Министерство труда и социальной защиты; Министерство финансов; Министерство экономики; Министерство энергетики; Министерство юстиции.

В Республике Беларусь действуют следующие государственные комитеты: Комитет государственной безопасности; Государственный комитет по авиации; Государственный комитет пограничных войск; Государственный таможенный комитет.

При Совете Министров Республики Беларусь функционируют: Комитет

лесного хозяйства; Комитет по архивам и делопроизводству; Комитет по делам религий и национальностей; Комитет по земельным ресурсам, геодезии и картографии; Комитет по материальным резервам; Комитет по науке и технологиям; Комитет по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской атомной станции; Комитет по стандартизации, метрологии и сертификации; Комитет по ценным бумагам; Комитет по энергоэффективности.

Виды республиканских органов государственного управления

Республиканские органы государственного управления не так многочисленны, но разнообразны. Они различаются:

- 1) по уровню, занимаемому в системе республиканских органов государственного управления;
- 2) по организационно-правовым формам;
- 3) по характеру компетенции;
- 4) по подчиненности;
- 5) по сфере (области) деятельности.

По уровню республиканские органы государственного управления можно различать:

- собственно республиканские;
- иные республиканские.

К первому виду относятся министерства, государственные комитеты, Национальная академия наук Беларуси, Высшая аттестационная комиссия Республики Беларусь, Национальный банк Республики Беларусь; ко второму – комитеты при Совете Министров.

По организационно-правовым формам республиканские органы государственного управления делятся:

- на министерства;
- на государственные комитеты;
- на комитеты при Совете Министров.

Министерства всегда отличались от иных республиканских органов государственного управления по своей величине, масштабу деятельности. Они постоянно являются основной организационно-правовой формой государственного управления.

Государственные комитеты отличаются от министерств не только своей межотраслевой значимостью, но и статусом. Руководители министерств обязательно входили и входят в состав Совета Министров, руководители государственных комитетов по действующей Конституции – только могут входить. По величине и масштабу деятельности министерства обычно имеют больший вес, чем государственные комитеты.

По характеру компетенции республиканские органы государственного управления делятся:

- на отраслевые;
- на функциональные;
- на функционально-отраслевые.

Отраслевые органы – это органы, которые действуют в пределах соответствующей отрасли и обладают отраслевой компетенцией. Отрасль является органической частью республиканской управленческой системы. Отрасль – это управленческая система, объединяющая родственные, однопрофильные, близкие

по характеру организации, предприятия, учреждения. Спецификой отраслевой компетенции является то, что она распространяется на подчиненные организации, предприятия, учреждения и отражает особенный характер задач и функций управления данной отраслью.

В чистом виде отраслевых органов государственного управления в настоящее время существует немного. К ним следует отнести только: Министерство промышленности; Министерство транспорта и коммуникаций; Министерство обороны; Государственный комитет по авиации.

Большая же часть отраслевых органов обладает и полномочиями надведомственного характера. Такие полномочия связаны с их основной деятельностью, т. е. являются продолжением, разновидностью отраслевых полномочий.

Например, Министерство образования осуществляет учебно-методическое руководство и координацию деятельности всех учебных заведений и иных организаций по вопросам своей компетенции (п. 4.9 Положения о Министерстве образования Республики Беларусь). Подобными полномочиями обладают министерства культуры, здравоохранения, внутренних дел, торговли, юстиции и некоторые другие.

По этой причине названные органы следует, вероятно, отнести к третьему виду республиканских органов государственного управления – *отраслевым функциональным*. Преобладает же у них отраслевой признак.

Функциональными называются органы, которые уполномочены ведать в республиканском масштабе отдельными вопросами управления, связанными, как правило, с осуществлением общих для всех иных органов, организаций функций управления. Они призваны осуществлять по отношению к иным органам не управление в целом, а только отдельные его функции.

Такие органы называются *подведомственными*, поскольку их полномочия могут распространяться на все республиканские, местные органы государственного управления, а также объединения, предприятия, учреждения независимо от подчиненности и формы собственности, на которой основывается их деятельность.

Функциональными органами являются: Министерство финансов, Министерство труда и социальной защиты, Министерство статистики и анализа, Комитет по науке и технологиям, Комитет по стандартизации, метрологии и сертификации.

Рассматриваемые органы могут обладать и полномочиями на управление подчиненными им органами, организациями. Например, Министерство статистики и анализа управляет подчиненными ему органами и организациями и выступает в роли отраслевого органа. Следовательно, существует и такой вид республиканских органов государственного управления, как *функционально-отраслевой*.

По подчиненности республиканские органы государственного управления можно разделить на два вида:

- органы двойного подчинения;
- органы, подчиненные Совету Министров.

Такое деление соответствует действующему законодательству.

Несомненно, все республиканские органы государственного управления находятся в определенной зависимости от Президента Республики Беларусь. Во-первых, Президент формирует политику государства в целом и ее отдельные направления, сферы деятельности. Республиканские органы обязаны проводить в жизнь государственную политику. Во-вторых, Президент вправе образовать, ре-

организовать и упразднить любой республиканский орган государственного управления. В-третьих, Президент наделен правом назначать руководителей республиканских органов государственного управления и освобождать их от должности (кроме руководителей государственных организаций, подчиненных Совету Министров). В-четвертых, заместители министра внутренних дел, министра обороны, министра по чрезвычайным ситуациям и председателей государственных комитетов (исключая государственный комитет по авиации) назначаются на должности Президентом Республики Беларусь, заместители иных министров – Советом Министров по согласованию с Президентом.

Такая зависимость свидетельствуют и об определенной подчиненности республиканских органов государственного управления Президенту Республики Беларусь. Следовательно, все указанные государственные органы находятся в *двойном подчинении*. Они подчиняются Президенту и Совету Министров. По этой причине названия упомянутых Указа и Закона не совсем точны в части употребления слов «подчиненных Совету Министров».

Наличие двойного подчинения требует четкого разграничения компетенции между Президентом Республики Беларусь и Советом Министров Республики Беларусь в отношении рассматриваемых органов.

Органами, подчиненными Совету Министров, являются комитеты при нем. Воздействие Президента на них, конечно, существует, но оно значительно меньше, чем со стороны Совета Министров.

По сфере (области) деятельности республиканские органы государственного управления делятся на органы:

- хозяйственного назначения;
- социально-культурной направленности;
- административно-политической значимости;
- многопрофильные.

К *органам хозяйственного назначения* относятся Министерство архитектуры и строительства, Министерство жилищно-коммунального хозяйства, Министерство промышленности, Министерство сельского хозяйства и продовольствия, Комитет лесного хозяйства и все государственные организации, подчиненные Совету Министров.

Органами социально-культурной направленности являются Министерство здравоохранения, Министерство культуры, Министерство образования, Министерство труда и социальной защиты, Министерство спорта и туризма и др.

К *республиканским органам административно-политического характера* относятся Министерство внутренних дел, Министерство иностранных дел, Министерство обороны, Министерство юстиции, Комитет государственной безопасности, Государственный комитет пограничных войск и др.

Многопрофильные органы государственного управления – это органы, которые ведают вопросами нескольких сфер. К ним следует отнести Министерство связи, Министерство статистики и анализа, Министерство торговли, Министерство информации, Государственный комитет по авиации, Комитет по науке и технологиям, Комитет по ценным бумагам и др. Все они ведают и хозяйственными и социально-культурными вопросами. [74, с. 413 – 419]

8.2. Структура (звенность) в отраслевых системах республиканского государственного управления

Каждый республиканский орган государственного управления, как правило, имеет подчиненные органы, учреждения, предприятия. Все вместе они образуют систему, единое целое определенным образом расположенных и находящихся во взаимной связи частей. Каждая такая система представляет отдельный вид (отдельную часть) республиканского государственного управления.

Организации, входящие в рассматриваемую систему, являются обычно однотипными, однопрофильными. Возглавляет систему республиканский орган государственного управления. Нижестоящие звенья находятся, как правило, в административно-территориальных единицах. Таким образом, образуется структура системы. Структура – это внутреннее устройство системы, строение системы.

Структура системы государственного управления зависит от многих факторов. Существенное влияние на нее оказывают административно-территориальное деление, количество управляемых объектов, их характер и значимость, вид области (сферы) управления и др. В ч. 8 ст. 12 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» установлено, что «в целях реализации полномочий республиканских органов государственного управления в административно-территориальных единицах Республики Беларусь могут создаваться в установленном порядке их территориальные органы».

Существует *несколько видов структур* системы государственного управления: *одно-, двух-, трех- и четырехзвенная*.

Однозвенность в государственном управлении состоит в том, что существует лишь один орган (звено) государственного управления. Им является республиканский орган. Нижестоящие органы отсутствуют, а, следовательно, нет иерархии, нет, по существу, системы. Таких органов немного – это Высшая аттестационная комиссия Республики Беларусь (ВАК), Комитет по науке и технологиям при Совете Министров, целый ряд департаментов с правами юридического лица, например, Департамент контроля качества образования Министерства образования, Департамент по гуманитарной деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь. Все названные органы существуют в одном лице и не имеют своих нижестоящих органов. Однозвенность, вероятно, следует считать исключением из общего правила.

Двухзвенная структура системы предполагает существование только двух органов в управленческой системе: вышестоящего, находящегося в центре органа, и нижестоящего органа (организации) – республиканского органа государственного управления и управляемого объекта.

Подобная структура существует в управлении промышленностью, иностранными делами, охраной границы, таможенным делом. Например, Министерство промышленности и управляемые объекты – промышленные предприятия, организации, Министерство иностранных дел и посольства, иные органы за рубежом, Государственный комитет пограничных войск и погранзаставы, иные объекты управления, Государственный таможенный комитет и таможи, иные объекты управления. Двухзвенную структуру можно назвать основной.

Кроме того, существует и иная, как бы *неосновная (дополнительная) двухзвенная структура*. Сущность такой структуры системы государственного управления выражается в том, что республиканский орган управляет объектами,

не являющимися для него основными. Названные объекты могут быть республиканского значения. Например, Министерство внутренних дел, Министерство обороны непосредственно управляют в своей сфере учебными заведениями.

Трехзвенная система управления строится с учетом административно-территориального деления, устройства государства. Она состоит из республиканских органов, областных органов (как правило), районных органов (учреждение, предприятие, организация).

Трехзвенная структура системы характерна, например, для управления внутренними делами, где существует Министерство внутренних дел, управления внутренних дел облисполкомов, отделы внутренних дел райисполкомов. Основой для ее существования является, прежде всего, наличие областей как административно-территориальных единиц. Областные звенья управленческого аппарата являются промежуточными между республиканским и районным органом. При этом областные звенья имеют и собственную компетенцию, круг подведомственных им вопросов.

Четырехзвенная структура состоит из республиканского органа, областного органа (Минского городского), органа в районе, объекта управления (учреждений, предприятий, организаций).

Данная структура имеет место в системе министерств образования, здравоохранения и культуры.

В области здравоохранения схема управления следующая:

- 1) Министерство здравоохранения;
- 2) Управление здравоохранения облисполкомов;
- 3) Отдел здравоохранения горисполкомов (главный врач в районах);
- 4) Учреждения здравоохранения.

Рассматриваемая структура управления отличается от трехзвенной лишь наличием низших звеньев в виде школ, учреждений здравоохранения и культуры. Последних не может быть в системе органов внутренних дел, статистики и анализа, труда.

Наиболее практичной и экономичной является двухзвенная организационная структура. При трехзвенной и четырехзвенной системах значительно усложняется и затрудняется управление объектами, требуется четкое разграничение полномочий между всеми звеньями организационной системы управления. На практике подобное не всегда возможно.

Существующая организационная структура систем управления предполагает наличие соответствующего органа государственного управления в центре. Она начинается в центре и замыкается на центре. По существу, нет органов государственного управления, которые не были бы связаны с центром и не зависели бы от него. По-видимому, определенная зависимость от центра обязательно должна быть – методическая, организационная или иного подобного характера. Ведь государственность и государственное управление зарождаются в центре. [74, с. 419 – 423]

8.3. Полномочия республиканских органов государственного управления

Функции республиканских органов реализуются с помощью их полномочий. Полномочия данных органов должны соответствовать их функциям. Без наличия полномочий функции не могут быть реализованы. По этой причине важным является не только возложение на республиканский орган функций, но и обеспечение их соответствующим объемом полномочий.

В главе 2 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» регулируются вопросы компетенции Совета Министров Республики Беларусь в различных государственных сферах: экономики, социально-культурной, охраны окружающей среды, обеспечения законности и правопорядка, обеспечения национальной безопасности и обороноспособности государства, внешнеполитической деятельности. В то же время образованы республиканские органы государственного управления для непосредственного управления всеми названными сферами.

Полномочия по реализации функций весьма разнообразны. Они носят как организационный, технический (подготовительный), так и властный характер. В их реализации участвует весь аппарат республиканского органа. *Полномочия властного характера* – это такие права и обязанности, реализация которых влечет за собой юридические последствия. Подобными полномочиями пользуется, как правило, только руководящий состав, а также работники, относящиеся к представителям власти, и отдельные структурные подразделения, обладающие управленческими функциями и являющиеся юридическими лицами. Полномочия организационного и технического характера реализует преобладающая часть структурных звеньев органа. При этом не исключается, что такие полномочия может осуществлять и руководящий состав. К ним относятся организация исполнения правового акта, изучение состояния дел, согласование вопросов, подготовка необходимых данных, бухгалтерская работа, работа юридической службы и т. д.

В ст. 13 вышеупомянутого Закона закреплены некоторые полномочия общего характера. Республиканские органы государственного управления, подчиненные Совету Министров Республики Беларусь, в соответствии с законодательством Республики Беларусь:

- регулируют работу организаций, индивидуальных предпринимателей по вопросам своей компетенции;
- осуществляют управление деятельностью подчиненных организаций, в том числе создают, ликвидируют и реорганизуют организации в порядке, определенном законодательством;
- заключают контракты с руководителями подчиненных организаций;
- владеют, пользуются и распоряжаются государственным имуществом, находящимся на их балансе;
- создают целевые фонды;
- разрабатывают экономические нормативы эффективности хозяйствования подчиненных организаций, проводят единую экономическую политику в соответствующей области для отработки этих нормативов, обеспечивают контроль за их применением;
- проводят государственную кадровую политику, направленную на комплектование собственного центрального аппарата, подчиненных организаций высококвалифицированными специалистами, обеспечивают подбор и расстановку этих специалистов, формируют в пределах своей компетенции руководящий кадровый состав соответствующей отрасли и его резерв, создают отраслевую систему непрерывного обучения кадров, организуют подготовку специалистов с высшим и средним специальным образованием;
- взаимодействуют с местными исполнительными и распорядительными органами в решении экономических, социальных и других вопросов, принимают совместные с областными и Минским городским исполнительными комитетами меры по совершенствованию деятельности и развитию соответствующей отрасли экономики или сферы управления;

– согласовывают для областных и Минского городского исполнительных комитетов кандидатуры на должности руководителей соответствующих местных органов управления, если иное не предусмотрено законодательством Республики Беларусь;

– вносят на рассмотрение Совета Министров Республики Беларусь предложения по вопросам, касающимся их деятельности и входящим в компетенцию Совета Министров Республики Беларусь;

– в пределах своей компетенции проводят переговоры о заключении международных договоров межведомственного характера, осуществляют сотрудничество с соответствующими органами других государств.

Полномочия конкретного характера определяются на основании этих общих в правовом акте, устанавливающем статус того или иного республиканского органа.

Наиболее правильно рассматривать полномочия применительно к видам функций. Поэтому следует выделить, прежде всего, полномочия внутреннего и внешнего характера, т. е. полномочия по реализации функций внутреннего и внешнего характера.

Полномочия внутреннего характера – это те, которые предназначены для организации отраслевого (ведомственного) управления. К ним относятся полномочия по решению вопросов республиканского значения, относящихся к этой отрасли; по управлению деятельностью подведомственных предприятий, организаций, объединений и учреждений; по владению, пользованию и распоряжению государственным имуществом, находящимся на их балансе; по созданию целевых фондов; по разработке экономических нормативов эффективности хозяйствования подведомственных предприятий, объединений и организаций; по кадровым вопросам.

Отраслевые органы наделяются необходимым комплексом функций и полномочий по их реализации, отражающих специфический характер данной отрасли. В отрасли существуют вышестоящие и нижестоящие органы во главе с республиканским органом государственного управления. Решения последнего как отраслевого органа имеют обязательную силу лишь для подведомственных организаций, предприятий, учреждений и их должностных лиц. При этом у отраслевого органа могут быть полномочия и надведомственного характера. В таком случае он будет воздействовать на организации вне своей отрасли, т. е. находящиеся в иной системе, хотя по профилю эти организации могут быть одинаковыми. Например, Министерство образования управляет отраслью, в системе которой находятся подчиненные ему учреждения, организации. В то же время оно наделено определенными полномочиями (в основном контролирующего и координирующего характера) и в отношении, например, высших учебных заведений, входящих в другие отрасли (системы). В этой части Министерство образования осуществляет полномочия не в своей, а в иной отрасли (системе). Отличия существуют и в характере полномочий: в первом случае они отраслевые, во втором – надведомственные. Объекты воздействия одинаковые, однопрофильные. Таким образом, Министерство образования управляет отраслью и несет ответственность за всю сферу образования, национальную систему образования Республики Беларусь (п. 1 Положения о Министерстве образования Республики Беларусь).

Все чаще наравне с термином «отрасль» в обиход входит термин «сфера» (сфера деятельности, сфера управления), также не получивший в законодательстве пояснения. Под *сферой управления (деятельности)* следует понимать область, определенные пределы распространения надведомственных функций, надведомственного, межотраслевого управления. Это в первую очередь сфера финансовых, налоговых отношений, статистики и анализа, труда и социальной защиты и т. д.

Таким образом, нельзя отождествлять отрасль со сферой управления. Один и тот же республиканский орган государственного управления может осуществлять и отраслевое управление, и управление в соответствующей сфере. Управление в сфере ограничивается осуществлением только одной или нескольких управленческих функций по сравнению с управлением отраслью, где требуется реализовывать совокупность подобных функций.

Каждый республиканский орган обладает полномочиями по решению вопросов республиканского значения, относящихся к данной отрасли. Их не может решать орган общей компетенции – Совет Министров, поскольку они имеют ведомственный (отраслевой) характер. Не компетентны в этом и местные органы управления.

Одной из причин создания республиканских органов является необходимость решения вопросов (отраслевых или функциональных) республиканского значения. На первом месте находятся полномочия по развитию отрасли, повышению ее эффективности. Республиканские органы вправе и обязаны анализировать состояние и прогнозировать развитие отрасли, разрабатывать и осуществлять планы экономического и социального развития отрасли, формировать централизованные инновационные фонды, выдавать разрешения (лицензии), осуществлять взаимодействие с местными исполкомами в решении экономических, социально-бытовых и других вопросов, согласовывать с ними предложения о размещении и развитии подведомственных предприятий, организаций и учреждений, регулировать работу предприятий, организаций, объединений и учреждений всех форм собственности, предпринимателей, осуществляющих свою деятельность без образования юридического лица, по вопросам своей компетенции, владеть, пользоваться и распоряжаться государственным имуществом, находящимся на их балансе и т. д.

Республиканские органы обладают также полномочиями по управлению (руководству) деятельностью подведомственных предприятий, организаций, объединений и учреждений. Такие объекты находятся в непосредственном ведении республиканских органов.

Кроме них есть и объекты, входящие в систему (отрасль), но воздействие на которые республиканский орган осуществляет через промежуточные органы, например управления (отделы) облисполкомов, Минского горисполкома и рай(гор)исполкомов.

Республиканские органы вправе создавать, реорганизовывать и ликвидировать объекты республиканского подчинения, осуществлять регулирование их деятельности, заключать контракты с руководителями названных объектов, утверждать их уставы, разрабатывать экономические нормативы эффективности хозяйствования и нормативы по административно-управленческому персоналу, управлять их имуществом и т. д.

Кроме того, республиканские органы проводят государственную кадровую политику, направленную на комплектование собственного центрального аппарата, подведомственных организаций и учреждений высококвалифицированными специалистами, обеспечивают подбор и расстановку этих специалистов, формируют в пределах своего ведения руководящий кадровый состав в соответствующей отрасли и его резерв, создают отраслевую систему непрерывного обучения кадров, организуют подготовку специалистов с высшим и средним специальным образованием, согласовывают для областных и Минского городского исполнительных комитетов кандидатуры на должности руководителей соответствующих управлений и отделов.

Названные полномочия являются *общими*, т. е. присущими в той или иной мере всем республиканским органам. Между тем, следует подчеркнуть, что компетенция их дифференцируется как по отраслям, так и по областям (сферам). При этом, несомненно, существуют особенности в объеме и содержании компетенции республиканских органов, осуществляющих управление экономикой, социально-культурной или административно-политической областью.

В области экономики основные полномочия связаны с организацией производства по созданию материальных благ, конкурентоспособной продукции и ее реализации. В социально-культурной области полномочия нацелены на управление по созданию духовных ценностей, подготовке высококвалифицированных специалистов, развитию культуры, искусства, охране здоровья и т. п. В административно-политической сфере полномочия связаны с организацией и обеспечением обороны страны, защитой политических и экономических интересов в международных отношениях, обеспечения государственной и общественной безопасности.

Полномочиями внешнего характера наделены, по существу, все республиканские органы государственного управления. В то же время у одних органов они выступают как бы в качестве дополнительных, второстепенных, у других – в качестве основных, главных. К первому виду относятся органы отраслевого характера, ко второму – функциональные, т. е. действующие с проявлением полного функционализма.

Особенностью рассматриваемых полномочий является то, что они предназначены для осуществления воздействия на неподчиненные объекты в отличие от внутренних, с помощью которых органы воздействуют только на подчиненные объекты управления. По этой причине рассматриваемые полномочия не так широки и предназначены для осуществления ограниченного количества управленческих функций, чаще всего одной – трех (контроль, регулирование, координация). Несмотря на такую ограниченность функций, деятельность по их осуществлению рассматривается как государственное, т. е. надведомственное, межотраслевое управление. Последнее вызвано необходимостью преодоления несогласованности действий различных республиканских органов и организаций, а также в целях преодоления узковедомственных тенденций.

Органы, осуществляющие ограниченные функциональные полномочия, можно назвать *отраслевыми-надведомственными*, а те, для которых функциональные полномочия являются основными, – *надведомственно-отраслевыми*. В настоящее время преобладают органы первого вида.

Отраслевые-надведомственные и надведомственно-отраслевые органы осуществляют не только отраслевое, но и межотраслевое управление в связи с наличием у них полномочий межотраслевого характера. Они обладают определенными особенностями: полномочия распространяются на не подчиненные органам, их осуществляющим, объекты; реализация полномочий не нарушает самостоятельность объектов; полномочия распространяются не на всю деятельность объектов, а лишь на ту ее часть, которая находится в русле реализуемых субъектом управления функций; полномочия распространяются на все объекты независимо от их подчиненности и формы собственности; полномочия являются специализированными; имеются полномочия по применению мер административного принуждения.

Некоторые органы обладают полномочиями по согласованию, методическому руководству, регулированию, регистрации, проведению экспертизы. Например, Государственный комитет по авиации согласовывает строительство, реконструкцию гражданских аэродромов, аэропортов и других авиационных объектов (п. 4.25 Положения о Государственном комитете по авиации Республики Беларусь), а Национальный банк дает согласие на осуществление банками и небанковскими кредитно-финансовыми органами операций с ценными бумагами (ч. 27 п. 12 Устава Национального банка Республики Беларусь). *Полномочия внешнего характера являются специализированными. Это означает, что они применяются по отдельным, особым вопросам.*

Достаточно широки полномочия внешнего характера *по применению мер административного принуждения*. Подобное исключается в отраслевых системах. Такими полномочиями наделены, как правило, отдельные структурные подразделения как отраслевых-надведомственных, так и надведомственно-отраслевых органов. Они вправе применять все виды мер административного принуждения: административно-предупредительные, пресекательные, восстановительные, административные взыскания. [74, с. 438 – 446]

Рассматриваемые полномочия установлены в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях. Так, Главный государственный инспектор Республики Беларусь по пожарному надзору и его заместители вправе за нарушение правил пожарной безопасности налагать административные взыскания, как на граждан, так и на должностных лиц (п. 1 ч. 2 ст. 204 КоАП).

8.4. Формы работы республиканских органов государственного управления

Формы работы республиканских органов государственного управления, как и других органов, делятся:

- на организационно-правовые;
- государственно-управленческие. [74, с. 446]

Организационно-правовыми формами работы республиканских органов государственного управления являются *единоначалие* и *коллегиальность*, а также их сочетание. Большинство республиканских органов единоначальны, что предопределяет их основную организационно-правовую форму работы – единоначалие.

Единоначалие предполагает, что орган возглавляется одним лицом, и его воля, действия признаются главенствующими. Оно существует там, где значительная часть вопросов, входящих в компетенцию органа, решается одним лицом.

В настоящее время все республиканские органы государственного управления, за исключением Национального банка, являются единоначальными.

В нормативных правовых актах, определяющих статус республиканских органов, нет четкой регламентации того, каким является орган – единоначальным или коллегиальным. Следовательно, не решается вопрос и об организационно-правовых формах работы. Компетенция устанавливается в целом для органа, и лишь частично оговариваются полномочия руководителя органа.

При этом в каждом подобном документе особо подчеркивается, что министр (председатель комитета) несет персональную ответственность за выполнение возложенных на орган задач и функций. Тем не менее, такая запись не может быть основанием для утверждения о наличии единоначалия. Ведь аналогичные записи существуют и в правовых актах, устанавливающих статус коллегиальных органов. Например, согласно п. 1 ст. 20 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» Премьер-министр Республики Беларусь «осуществляет непосредственное руководство деятельностью Правительства Республики Беларусь и несет персональную ответственность за его работу», хотя в ст. 1 подчеркивается, что Совет Министров является коллегиальным органом.

Является орган единоначальным или коллегиальным, можно судить только при установлении факта превалирования в его деятельности единоначалия или коллегиальности. Единоначалие преобладает в тех органах, руководство деятельностью в которых осуществляет их руководитель (министр, председатель комитета). Такому руководителю одновременно предоставляется право издавать правовые акты по регулированию общественных отношений как внутри самого органа, так и вне его (см., например, пп. 7.1 и 7.6 Положения о Государственном комитете по авиации Республики Беларусь).

Единоначалие проявляется не только в работе министра, руководителя иного республиканского органа, но и в работе заместителей руководителя, которую они ведут в соответствии с распределенными обязанностями. Заместители также обладают властными полномочиями и могут давать обязательные для исполнения указания.

Работа единоначальника строится в соответствии с планами органа и распределением обязанностей и проявляется в повседневных делах, таких, как проведение или участие в различных заседаниях, совещаниях, контроль и проверка исполнения, прием посетителей, выезд на места, разговоры по телефону по служебным делам, подготовка и ознакомление с разнообразными материалами, письмами и т. д.

Коллегиальность как основная форма работы характерна для органов, в которых преобладающая часть вопросов решается коллегиальным органом. Руководитель коллегиального органа осуществляет руководство лишь текущей деятельностью, организует его работу. Он наделяется правом издавать правовые акты только для регулирования отношений, складывающихся внутри органа.

Коллегиальность существует в единоначальных органах в виде коллегий, советов и т. д., однако она не выступает в роли основной организационно-правовой формы работы. Более того, структурное звено, в котором реализуется рассматриваемая форма, находится под руководством руководителя органа.

Коллегии существуют во всех республиканских органах государственного управления. В их состав входят руководитель республиканского органа (он же является и председателем коллегии), его заместители по должности и иные работники этого органа. В состав коллегии могут входить руководители некоторых структурных подразделений республиканского органа и подчиненных ему организаций.

Не существует правовой нормы, четко предписывающей количественный и качественный (персональный) состав коллегий. В ч. 13 ст. 12 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» записано, что в состав коллегии «входят руководители республиканского органа государственного управления и их заместители по должности, а также другие руководящие работники этих органов. В состав коллегий могут включаться работники подчинённых соответствующим республиканским органам государственного управления организаций». Отсутствие в данном Законе четкой регламентации состава коллегий дало право каждому республиканскому органу самостоятельно определять их состав.

В ч. 13 ст. 12 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» установлено, что «решения коллегий проводятся в жизнь постановлениями и приказами республиканских органов государственного управления». В положениях же о некоторых республиканских органах предусматривается издание коллегиями постановлений. Таким образом, положения, утвержденные, как правило, Советом Министров, в этой части не соответствуют указанному Закону.

На практике применяются нормы не Закона, а положений. Это правильно. Коллегии должны иметь право издания своих актов. Вместе с тем, в вышеназванном Законе отражено истинное правовое положение коллегий как совещательных органов. На заседаниях коллегии лишь рассматриваются, обсуждаются вопросы, а сделанные по результатам рассмотрения, обсуждения выводы, принятые решения согласно данному Закону предписано оформлять в виде приказов руководителя органа.

Коллегия рассматривает важнейшие (основные) вопросы деятельности республиканского органа.

В ч. 13 ст. 12 упомянутого Закона определен примерный перечень основных вопросов, которые могут рассматриваться на заседаниях коллегий, однако в положениях он не воспроизводится.

Перечень важнейших вопросов и возможность их рассмотрения на заседании коллегии решает ее руководитель, т. е. министр (председатель комитета).

Главенствующая роль руководителя органа проявляется и в том, что он подписывает постановления, в которых находят закрепление решения, принятые на заседании коллегии, если ее решения не проводятся в жизнь путем издания приказов. В случае возникновения разногласий между председателем коллегии и ее членами председатель проводит в жизнь свое решение, докладывая о разногласиях Совету Министров, если состав коллегии утвержден Советом Министров.

В действующем законодательстве нет ответа на вопрос, в каких случаях решения, принятые на заседаниях коллегии, оформляются как постановления коллегии, а в каких случаях находят закрепление в приказах руководителя органа. В этом случае также превалирует воля министра или председателя государственного комитета (комитета). Именно он принимает окончательное решение по данному вопросу. Желательно законодательным путем определить, в каких случаях решения коллегий оформлять в постановлениях, а в каких – облекать в форму приказов.

Коллегиальность проявляется и при подготовке проектов правовых актов, издаваемых в форме единоначалия. В такой подготовке участвует широкий круг работников органа, возможно, и работников нижестоящих органов, когда они вносят проекты правовых актов в республиканский орган. Кроме того, проекты нормативных правовых актов республиканских органов подлежат юридической экспертизе Министерством юстиции.

Таким образом, несмотря на преобладание единоначалия в единоначальных органах, в них широко применяется и коллегиальность, что свидетельствует о тесной связи форм организационного устройства органа с организационно-правовыми формами его деятельности, а также о сочетании единоначалия и коллегиальности, т. е. нет единоначалия без коллегиальности и коллегиальности без единоначалия. В одних республиканских органах (их большинство) единоначалие дополняется коллегиальностью, в других – коллегиальность дополняется единоначалием.

Формы государственно-управленческой деятельности республиканских органов государственного управления разделяют на *правовые* и *неправовые*.

Правовыми формами республиканских органов считаются правовые акты управления. Все республиканские органы (в ряде случаев и их структурные подразделения) уполномочены издавать правовые акты управления. По форме они разнообразны: приказы, распоряжения, постановления, инструкции, положения, правила, методические указания, указания, разъяснения, государственные отраслевые стандарты, рекомендации, нормы, регламенты и др.

Данные правовые акты принимаются (издаются) единоначально или коллегиально. Одни из них издаются только единоначально (приказы, распоряжения, соответствующие указания), другие – только коллегиально (постановления), третьи – с использованием как единоначалия, так и коллегиальности (инструкции, положения, правила, методические указания, разъяснения).

Издание приказов и дача указаний являются наиболее распространенными формами, присущими всем республиканским органам. Эти формы получили надлежащее правовое закрепление. Они подчеркивают специфику единоначалия и определяют вид (тип) органов, уполномоченных их издавать.

По общему правилу каждый вид (тип) органов государственного управления должен иметь только ему присущие виды правовых актов. В определенной части это условие соблюдается. Например, Президент Республики Беларусь уполномочен Конституцией издавать декреты, указы и распоряжения, Совет Министров Республики Беларусь принимает постановления и т. д.

Между тем, разнообразие видов правовых актов постоянно увеличивается, что особенно характерно для республиканских органов.

Повсеместно республиканские органы стали проводить в жизнь решения коллегий посредством постановлений. В ч. 13 ст. 12 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» установлено, что «решения коллегий проводятся в жизнь постановлениями и приказами республиканских органов государственного управления».

Юридическая сила решений коллегии от этого не уменьшится. Более того, постановления по своей сути являются актами коллегиальными. Ими подчеркивается и отражается специфика коллегиальности. Об этом прямо говорится в ч. 10 ст. 2 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»: постановления являются актами, принимаемыми коллегиально.

Если бы решения коллегий оформлялись в форме постановлений коллегий министерства, а не выступали от имени всего министерства и подписывались ее председателем, т. е. министром, председателем государственного комитета (комитета), то они являлись бы коллегиальными актами, т. е. актами коллегии.

Многообразие видов правовых актов республиканских органов не всегда отражает их суть как формы управленческой деятельности. Ряд правовых актов (инструкции, положения, правила и т. д.) не имеют юридической самостоятельности, правовой обособленности, поскольку они всегда утверждаются другим действительно правовым актом – приказом, постановлением. Иначе говоря, все подобные акты не могут иметь юридической силы без актов, их сопровождающих. Сказанное частично подтверждается ч. 8 ст. 10 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», в которой установлено, что «юридическая сила уставов, положений, инструкций, регламентов и правил определяется юридической силой нормативного правового акта, которым они утверждены». Явно подчеркивается зависимость положений, инструкций и других документов от приказов и постановлений. Между тем, ст. 2 указанного правового акта в качестве отдельных видов нормативных правовых актов выделяет регламент, инструкцию, правила и положения.

Правовой акт управления – это форма выражения, закрепления управленческих действий, решений органов, должностных лиц. Они имеют соответствующую структуру, которая придает им юридическую форму – форму акта.

Основные структурные элементы актов определены в главе 7 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь».

В регламентах, инструкциях, правилах и других документах отсутствуют следующие обязательные реквизиты: вид правового акта; орган (должностное лицо), принявший (принявшее) издавший (издавшее) акт; дата, место принятия (издания) акта и его регистрационный номер; подписи лиц (лица), официально уполномоченных (уполномоченного) подписывать соответствующие правовые акты управления. В них присутствует лишь название, обозначающее предмет регулирования, и содержание (текст) правового акта, можно сказать само решение органа.

Таким образом, регламенты, инструкции, правила, положения – это, по существу, не правовые акты, а только решения органов (должностных лиц). Чтобы стать правовыми актами, им необходимо обрести форму приказа, постановления, распоряжения.

По юридическим свойствам правовые акты республиканских органов, как и других органов государственного управления, делятся на *нормативные* и *индивидуальные*. Всегда *нормативными* являются постановления, инструкции, положения, правила, методические указания, нормы, регламенты и др.

К *индивидуальным* относятся: распоряжения, указания. Приказы могут быть нормативными и индивидуальными.

Неправовыми формами управления являются организационная работа и материально-технические действия.

ТЕМА 9. ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

- 9.1. Понятие, отличительные признаки и виды органов местного управления.
- 9.2. Основные функции органов местного управления.
- 9.3. Порядок образования и состав исполнительных комитетов (местных администраций).
- 9.4. Подотчетность и подчиненность органов местного управления.
- 9.5. Компетенция местных исполнительных комитетов (местных администраций).
- 9.6. Формы работы исполнительных комитетов (местных администраций).
- 9.7. Органы местного самоуправления: понятие, общая характеристика и особенности.

9.1. Понятие, отличительные признаки и виды органов местного управления

Определение местного управления дается в ч. 1 ст. 1 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»: «**местное управление** – это форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории».

В Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» отсутствует четкое определение органов местного управления. В ч. 2 ст. 1 указанного закона установлено, что: «единая система органов местного управления на территории Республики Беларусь состоит из областных, районных, городских, поселковых и сельских исполнительных комитетов и местных администраций».

Понятие «органы местного управления» является собирательным. В него входят местные исполнительные комитеты, местные администрации, отделы и управления исполкомов (местных администраций). Они призваны осуществлять исполнительную власть на территории области, района, города, поселка и сельсовета, т. е. осуществлять местное управление как один из видов государственного управления.

Основными их задачами является решение вопросов местного значения с учётом общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории.

Особенности органов местного управления:

- 1) призваны осуществлять местное управление;
- 2) действуют в пределах административно-территориальных единиц;
- 3) являются низшим звеном в системе органов государственного управления;
- 4) представляют значительную часть местных органов в государственном управлении [74, с. 470]

Понятие «местные органы государственного управления» более широкое, чем понятие «органы местного управления». В него включаются, кроме органов местного управления, государственные органы министерств, государственных комитетов, комитетов при Совете Министров Республики Беларусь на местном уровне и не подчиненные местным исполкомам (местным администрациям). Они имеют свою систему, нередко действуют в пределах административно-территориальных единиц, но от имени республиканского органа, проводят задачи центра. Указанные органы осуществляют государственное управление на местах, т. е. налицо центра-

лизация, которая предполагает наличие органов на местах, зависящих от центра функционально и в порядке подчиненности. Государственное управление на местах с помощью названных органов осуществляется с наименьшим учетом местных условий и особенностей. Подобные органы исходят в первую очередь из общегосударственных интересов, интересов того или иного ведомства.

Как следует из содержания главы 2 «Органы местного управления», председатель исполнительного комитета (ст. 10) является одним из видов органов местного управления, с этим можно было бы согласиться, если бы председатель исполнительного комитета был в перечне ч. 2 ст. 1 Закона. Однако он в нем отсутствует. На самом деле регламентация вопроса о председателе исполкома – это лишь продолжение разговора об исполнительном комитете, частью которого является его председатель.

Исполнительный комитет определяется в ст. 9 Закона как исполнительный и распорядительный орган на территории области, района, города, поселка, сельсовета. В этом определении названы *два признака исполнительного комитета*: во-первых, он – *территориальный орган*; во-вторых – *исполнительный и распорядительный*.

Территориальный масштаб деятельности присущ, по существу, любому органу государственного управления. В данном случае в него вкладывается особый смысл. Деятельность исполкома распространяется на всю соответствующую территориальную единицу – область, район, город, поселок, сельсовет. Это означает, что исполком способствует целостности и одинаковому развитию территориальной единицы, распространяет полномочия в той или иной мере на все организации, расположенные на ее территории.

Иных подобных органов в территориальных единицах не существует. На территории области, района, города, поселка и сельсовета могут находиться органы государственного управления с соответствующим территориальным масштабом деятельности, но с другим статусом, целями и задачами, например налоговые органы, органы Министерства обороны и др. Их деятельность не имеет такого универсального территориального характера, как деятельность исполкомов. Они тесно взаимодействуют с исполкомом, так как в определенном смысле хозяином на рассматриваемой территории является только он.

Вторым признаком законодатель называет то, что исполнительный комитет является *исполнительным и распорядительным органом*, т. е. исполнительный комитет определяется через понятие «исполнительный и распорядительный орган».

Основным предназначением исполнительных комитетов является осуществление исполнительной власти на территории области, района, города, поселка, сельсовета. Подобный вывод вытекает из ч. 2 ст. 9 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». В ней записано, что исполнительные комитеты входят в систему органов исполнительной власти.

В данном Законе ничего не сказано о том, что исполкомы – коллегиальные органы и органы общей компетенции.

Коллегиальность проявляется в их составе и основной форме работы. Они состоят из председателя исполкома, заместителей председателя, управляющего делами (секретаря) и членов исполнительного комитета. Основной формой работы являются заседания.

С учетом вышесказанного рассматриваемому органу можно дать следующее определение: «Исполнительный комитет является коллегиальным органом местного управления общей компетенции, осуществляющим исполнительную власть на территории области, района, города, поселка, сельсовета». [74, с. 469]

Существует три вида исполнительных комитетов:

- 1) первичный уровень – сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения);
- 2) базовый уровень – городские (городов областного подчинения), районные;
- 3) областной уровень – областные и Минский городской.

Вторым видом органов местного управления является местная администрация. **Местная администрация** определяется в ст. 11 Закона так же как исполнительный и распорядительный орган на территории района в городе. Она, подобно исполнительным комитетам, является юридическим лицом и входит в систему органов исполнительной власти.

Местная администрация – коллегиальный, общей компетенции орган местного управления, состоящий из главы местной администрации, его заместителей и членов местной администрации.

К органам местного управления следует отнести **отделы и управления исполнительных комитетов (местных администраций)**. Они имеют свою компетенцию, масштаб деятельности и определенную обособленность от исполнительных комитетов (местных администраций). Отделы и управления являются структурными подразделениями исполкомов (местных администраций). Однако это не может повлиять на признание их в названном выше качестве, потому что рассматриваемые органы – не просто структурные части исполкомов (местных администраций), а отдельный вид органов государственного управления со всеми необходимыми для них признаками.

9.2. Основные функции органов местного управления

Основные функции исполнительных комитетов тесно связаны с их задачами. Они конкретизируют, детализируют задачи и не могут выходить за их рамки.

Следует различать функции исполнительного комитета и председателя исполнительного комитета, местной администрации и главы местной администрации.

Исполнительные комитеты обладают следующими основными *функциями*.

Функцией, способствующей связям исполнительного комитета с Советом, является разработка и внесение для утверждения в Совет схемы управления местным хозяйством и коммунальной собственностью. Исполком разрабатывает и вносит для утверждения в Совет предложения по организации охраны общественного порядка и защиты прав граждан (п. 1 ст. 9 указанного Закона), проекты программ экономического и социального развития, местного бюджета, принимает меры по осуществлению программ и исполнению местного бюджета, представляет Совету отчеты об их исполнении (п. 2 ст. 9 Закона).

Названные функции являются, таким образом, совместными для исполнительного комитета и Совета. Если первый готовит материалы, проекты документов, предложения, то второй их утверждает. Утверждение – это не механическое действие. Оно сопровождается обсуждением предложенных проектов документов, внесением изменений, дополнений, т. е. Совет активно участвует в их доработке, совершенствовании.

В данном случае Совет как бы возвышается над исполнительным комитетом, проявляет властвование. Его воля здесь превалирует над волей исполкома. Он может утвердить внесенные проекты или их отклонить. В законодательстве не урегулирован вопрос о том, может ли отклонение проекта (или проектов) продолжаться бесконечно. Рассматриваемое действие Совета не идентично утверждению назначенного Президентом Республики Беларусь или вышестоящим исполнительным комитетом председателя исполнительного комитета. В последнем случае производится утверждение после принятия окончательного решения, в первом – только его проекта. Не предусмотрены рычаги, с помощью которых можно было бы воздействовать на Совет в случае установления факта, что отклонение предложенных исполкомом проектов происходит без достаточных на то оснований. В п. 6 ст. 98 Конституции предусмотрено, что Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь может принять решение о роспуске местного Совета депутатов в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства и в иных случаях, предусмотренных законом. Вряд ли можно считать нарушением законодательства неоднократное отклонение проектов документов, вынесенных исполкомом Совету на утверждение. Не оговорена подобная причина и в ст. 27 «Досрочное прекращение полномочий (ропуск) Совета» Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

Следовательно, Совет депутатов как орган местного самоуправления при осуществлении указанных функций оказывается выше местного исполнительного комитета как органа местного (государственного) управления.

Функция обеспечения осуществляется в целях соблюдения Конституции, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь, выполнения решений Совета и решений вышестоящих государственных органов, принятых в пределах их компетенции (ч. 10 п. 3 ст. 9), исполнения законодательства Республики Беларусь по вопросам военной службы всеми должностными лицами и гражданами, предприятиями, организациями, учреждениями, объединениями, расположенными на подведомственной исполкому территории (ч. 10 п. 20 ст. 9), а также соблюдения законности и общественной безопасности на подведомственной ему территории (ч. 10 п. 17 ст. 9 Закона).

Исполнительный комитет *организует* получение доходов местного бюджета и *их использование* по целевому назначению (ч. 10 п. 4 ст. 9); *разъяснение законодательства* Республики Беларусь и *оказание юридической помощи* населению (ч. 10 п. 16 ст. 9); *прием населения* руководителем исполкома и его структурных подразделений (ч. 10 п. 14 ст. 9); *долевое участие* в социальном и экономическом развитии территории, предприятия, организации, учреждений и объединений (ч. 10 п. 8 ст. 9).

Термин «*руководство*» употребляется только по отношению к образуемым исполкомом комиссиям: административной, по делам несовершеннолетних и др. (ч. 10 п. 11 ст. 9). Фактически он имеет более широкое применение. Исполком *распоряжается* коммунальной собственностью административно-территориальной единицы в порядке, установленном Советом (ч. 10 п. 5 ст. 9). Он *принимает решения* о создании, реорганизации и ликвидации предприятий, организаций, учреждений и объединений коммунальной собственности (ч. 10 п. 6 ст. 9), а также решения, направленные на защиту прав и удовлетворение законных интересов граждан (ч. 10 п. 14 ст. 9), заключает договоры с юридическими и физическими лицами (ч. 10 п. 7 ст. 9).

Исполнительный комитет *контролирует* на подведомственной территории использование коммунальной собственности (ч. 10 п. 9 ст. 9), *образует* по вопросам своей деятельности комиссии и *определяет* их полномочия (ч. 10 п. 11 ст. 9), *принимает* меры по обеспечению и защите интересов территории, местного хозяйства в судебном порядке, в вышестоящих органах государственного управления и иных государственных органах (ч. 10 п. 12 ст. 9), *решает вопросы* землеустройства и землепользования (ч. 10 п. 13 ст. 9), а также *решает* задачи по организации выборов и референдумов, обсуждению других важнейших вопросов местного и республиканского значения (ч. 10 п. 21 ст. 9). Он *оказывает* нижестоящим исполнительным комитетам и местным администрациям необходимую *помощь* (ч. 10 п. 18 ст. 9), *согласовывает* режим работы неподчиненных предприятий, организаций, учреждений и объединений независимо от форм собственности, *дает согласие* на размещение на подведомственной ему территории предприятий, организаций, учреждений и объединений, не находящихся в коммунальной собственности соответствующей административно-территориальной единицы (ч. 10 п. 6 ст. 9), *кооперирует* с согласия собственников средства для социального и экономического развития территории (ч. 10 п. 8 ст. 9).

Функции председателя исполнительного комитета имеют несколько иную направленность, чем функции исполнительного комитета. Они больше связаны с организационными вопросами и руководством, а у исполкома преобладает хозяйственная направленность, обеспечение законности, прав и интересов граждан.

Председатель исполнительного комитета возглавляет исполнительный комитет (ч. 6 п. 1 ст. 10) и представляет его вовне (ч. 6 п. 4 ст. 10), назначает своих заместителей (ч. 6 п. 2 ст. 10), организует работу по подготовке заседаний исполкома (ч. 6 п. 6 ст. 10), подписывает решения и протоколы заседаний (ч. 6 п. 7 ст. 10), определяет структуру и штаты исполнительного комитета, его подразделений, назначает на должности их руководителей (ч. 6 п. 10 ст. 10), по согласованию с исполнительным комитетом назначает на должности руководителей предприятий, организаций, учреждений и объединений, основанных на коммунальной собственности (ч. 6 п. 12 ст. 10), и т. д.

Функции местной администрации несколько схожи с функциями исполнительного комитета, но при этом имеют и свои отличия. Например, местная администрация организует строительство и ремонт жилищного фонда, дорог, контроль за содержанием улиц, кварталов, придомовых территорий (ч. 7 п. 12 ст. 11), за обеспечением противопожарных мероприятий и безопасности на водах (ч. 7 п. 15 ст. 11), решает вопросы трудоустройства, образования, профессиональной подготовки (ч. 7 п. 18), содействует развитию народных традиций и обычаев (ч. 7 п. 19 ст. 11) и т. д. Подобные функции почему-то не нашли отражения в ст. 9 Закона, т. е. не закреплены за исполнительным комитетом.

Функции главы местной администрации также в общем схожи с функциями председателя исполнительного комитета. В то же время глава местной администрации обладает некоторыми функциями, которые не закреплены в Законе за председателем исполкома. Например, он распределяет функции (обязанности) между своими заместителями, другими сотрудниками местной администрации (ч. 8 п. 5 ст. 11).

9.3. Порядок образования и состав исполнительных комитетов (местных администраций)

Порядок образования названных органов состоит из двух этапов. **Первый этап** заключается в назначении их руководителя. **На втором этапе** назначаются заместители руководителя и члены исполнительного комитета, местной администрации.

В соответствии со ст. 119 Конституции руководители рассматриваемых органов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными Советами депутатов. Часть 1 ст. 10 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» воспроизводит названную статью Конституции. На практике только председатели областных и Минского городского исполнительных комитетов назначаются Президентом и утверждаются Советами депутатов.

Председатели исполнительных комитетов базового уровня (городских (городов областного подчинения), районных) назначаются на должность и освобождаются от должности распоряжением председателя областного исполнительного комитета по согласованию с Президентом Республики Беларусь и утверждаются соответствующим Советом депутатов. Подобный порядок распространяется и на глав местных администраций, за исключением утверждения Советом депутатов, поскольку последних в районах городов не существует.

Сущность утверждения состоит в официальном оформлении, в придании чьим-то предшествующим действиям окончательного юридического характера.

Утверждение Советом депутатов назначенного Президентом Республики Беларусь председателя исполнительного комитета имеет несколько иное значение. Такое утверждение выражается в принятии Советом на сессии правового акта, соответствующего решения. Между тем подобное решение не влечет и не может влечь за собой никаких юридических последствий, изменений в статусе назначенного Президентом лица, поскольку решение Президента является окончательным. Даже если Совет не согласится с позицией Президента, все равно изменить он ничего не сможет. Поэтому фактически Совет на сессии не утверждает в должности, а только принимает к сведению, одобряет волеизъявление Президента. Необходимость в этом существует по той причине, что Совет должен знать председателя исполнительного комитета, с которым придется взаимодействовать в работе.

Председатель сельского, поселкового, городского (городов районного подчинения) исполнительных комитетов одновременно является председателем сельского, поселкового, городского (городов районного подчинения) Совета депутатов (ч. 2 ст. 20 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»). По этой причине он никем не назначается, а избирается из числа депутатов на сессии соответствующего Совета путем тайного голосования и исполняет свои обязанности до открытия первой сессии Совета нового созыва. Вероятно, подобный порядок занятия должности председателя исполнительного комитета первичного уровня следует считать исключением из общего порядка, установленного ст. 119 Конституции, и объясняется он небольшим масштабом деятельности и объемом работы по сравнению с иными видами исполнительных комитетов.

На втором этапе назначаются заместители председателя исполнительного комитета, главы администрации и члены исполнительного комитета (администрации).

Первый заместитель председателя, заместители председателя, управляющий делами и члены областного (Минского городского) исполнительного комитета

назначаются на должность и освобождаются от должности председателем исполнительного комитета по согласованию с Президентом Республики Беларусь. Подобный порядок установлен и для назначения первого заместителя председателя, заместителя председателя, управляющего делами (секретаря) и членов районного, городского, поселкового, сельского исполнительных комитетов, лишь согласование кандидатур осуществляется с вышестоящим исполнительным комитетом.

Несколько иной подход в назначении заместителя (заместителей) главы местной администрации и членов местной администрации. Заместитель местной администрации назначается на должность и освобождается от должности председателем городского исполнительного комитета. Другие члены местной администрации, а также ее сотрудники назначаются на должность и освобождаются от должности главой администрации.

Таким образом, согласование является важным официальным, юридически значимым действием как на первом, так и на втором этапе образования исполнительного комитета. Без получения согласия невозможны дальнейшие действия просителя – председателя соответствующего исполнительного комитета относительно кандидата на должность.

Согласование позволяет также выяснить уровень профессиональной подготовки и наличие у кандидата на должность иных качеств, которыми он должен обладать.

Несмотря на особое значение согласования кандидатур на должности председателя исполнительного комитета и заместителей председателя, оно излишне по отношению к иным членам исполнительного комитета. Во-первых, они работают на общественных началах, во-вторых являются руководителями, как правило, структурных подразделений исполнительного комитета, и их кандидатуры уже согласовывались с вышестоящими аналогичными звеньями до назначения на занимаемую должность.

Срок действия исполнительных комитетов, как и местных администраций, в действующем законодательстве не установлен. Лишь в ч. 2 ст. 10 указанного Закона определен срок полномочий председателя сельского, поселкового, городского (городов районного подчинения) исполнительных комитетов. Он равен сроку полномочий соответствующего Совета, т. е. четырем годам (ст. 13 Закона). Исполнительные комитеты и местные администрации являются органами местного управления постоянного действия.

Прекращение срока полномочий председателя первичного уровня исполнительного комитета не влечет за собой прекращения деятельности остальных членов исполнительного комитета. Они действуют постоянно.

Таким образом, местный исполнительный комитет (местная администрация) состоит из председателя исполнительного комитета (главы администрации), заместителей председателя исполнительного комитета (главы администрации), управляющего делами (секретаря в исполнительных комитетах первичного уровня), членов исполнительного комитета (местной администрации). Количество членов определяет сам исполнительный комитет (местная администрация).

Такой состав имеют собственно исполнительные комитеты, местные администрации как коллегиальные органы местного управления.

В понятие исполнительных комитетов (местных администраций) как учреждений включаются их отделы и управления, главные управления и другие подразделения. Такие подразделения отсутствуют у сельских, поселковых, городских (городов районного подчинения) исполнительных комитетов.

9.4. Подотчетность и подчиненность органов местного управления

Местные исполнительные комитеты (местные администрации) подотчетны и подконтрольны, т. е. они обязаны отчитываться перед соответствующим органом, должностным лицом, представлять им необходимые сведения, данные, делать сообщения, доклады о своих действиях, работе и находиться под контролем. Это означает, что исполнительные комитеты (местные администрации) проверяемы, находятся под наблюдением с целью проверки.

В чч. 6, 9 ст. 9 и чч. 9 и 11 ст. 11 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» установлено, что областные (Минский городской) исполнительные комитеты подотчетны и подконтрольны Президенту Республики Беларусь и Совету Министров Республики Беларусь по вопросам, входящим в их компетенцию. Исполнительные комитеты первичного и базового уровней подотчетны и подконтрольны Президенту Республики Беларусь и вышестоящим исполнительным комитетам. Кроме того, исполнительные комитеты ответственны перед соответствующим Советом по вопросам, отнесенным к его компетенции.

Исполнительные комитеты по мере необходимости, но не реже одного раза в год должны докладывать о своей деятельности Совету, а также информировать граждан на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства.

Местная администрация подотчетна и подконтрольна городскому исполнительному комитету. Она не реже одного раза в год должна отчитываться о своей работе перед городским исполнительным комитетом, а также информировать граждан о своей деятельности.

Таким образом, к исполкомам и местным администрациям применяются различные формы контроля как по вертикали, так и по горизонтали. По вертикали контроль осуществляется вышестоящими органами, по горизонтали – местными Советами депутатов и гражданами.

По вертикали контроль осуществляется в форме представления отчетов, т. е. проявлением инициативы подконтрольного органа, а также в форме проведения проверок – проявлением инициативы со стороны компетентных контролирующих вышестоящих органов по отношению к нижестоящим.

Контроль *по горизонтали* осуществляется местными Советами в форме заслушивания отчетов исполнительного комитета и в форме ответственности исполнительного комитета перед Советом. Доклад делает председатель, заместитель председателя исполнительного комитета на заседании Совета в виде устного сообщения. Не исключаются прения, после которых выносятся решения «принять к сведению сообщение председателя (заместителя председателя) исполнительного комитета». Только таким может быть решение по результатам доклада. Доклад делается для того, чтобы проинформировать депутатов о результатах своей деятельности. Исполком не отчитывается перед Советом, он подотчетен Президенту Республики Беларусь и вышестоящему исполнительному комитету. Однако Совет как представительный коллегиальный орган самоуправления на территории, на которой действует и исполком, должен быть осведомлен о работе органа местного управления.

Законодатель установил, что Совет депутатов заслушивает отчет исполнительного комитета по определенным вопросам его деятельности, в то время как в

ч. 9 ст. 9 этого же Закона предписано исполнительному комитету по мере необходимости, но не реже одного раза в год докладывать о своей деятельности Совету и информировать граждан. Таким образом, в данном Законе не делается различия между «отчетом» и «докладом», что не совсем правильно с юридической точки зрения. Законодатель установил ответственность исполнительного комитета перед соответствующим Советом, но ограничил ее вопросами, отнесенными к компетенции Совета.

Подобная обязанность исполнительного комитета перед Советом и право Совета по отношению к исполкому носят символический характер, поскольку отсутствует реальная возможность Совета воздействовать на исполком. Совет не обладает полномочиями властного, принудительного воздействия на исполнительный комитет. Он не может привлечь исполком, его руководителей ни к одному виду юридической ответственности. Следовательно, ответственность исполнительного комитета перед Советом в лучшем случае сводится к определенной моральной обязанности.

Исполнительный комитет ответствен перед Советом по вопросам, отнесенным к компетенции Совета. Основными из них являются:

- 1) программы экономического и социального развития;
- 2) исполнение бюджетов;
- 3) местные налоги и сборы;
- 4) организация управления и распоряжение коммунальной собственностью;
- 5) утверждение в должности председателя исполнительного комитета;
- 6) отмена распоряжений председателя исполнительного комитета, решений исполнительного комитета в случае несоответствия их законодательству Республики Беларусь (ч. 6 п. 11 ст. 16 указанного Закона);
- 7) определение порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью;
- 8) организация охраны общественного порядка и защиты прав граждан.

Вторая форма контроля по горизонтали выражается в предоставлении исполкомом информации гражданам о своей деятельности не реже одного раза в год. Информация, как правило, доводится до сведения на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства граждан. Подобные сообщения могут доводиться до сведения граждан по местному радио, телевидению, с помощью местной периодической печати.

Контроль за деятельностью исполнительных комитетов по горизонтали не только желателен, но и необходим. Однако более эффективным является контроль по вертикали.

Местная администрация подотчетна и подконтрольна городскому исполнительному комитету. Она обязана не реже одного раза в год отчитываться о своей работе перед городским исполнительным комитетом.

Городские Советы по предложению соответствующих исполнительных комитетов утверждают сметы расходов местных администраций, а также отчеты об их исполнении.

Местная администрация обязана не реже одного раза в год информировать граждан о своей деятельности (ст. 11 указанного Закона).

9.5. Компетенция местных исполнительных комитетов (местных администраций)

Местные исполнительные комитеты (местные администрации) обладают всеми правами и обязанностями по осуществлению местного управления. Они имеют сферу ведения, гарантии осуществления полномочий, а также определенные методы управленческой деятельности.

Права и обязанности в указанном Законе закрепляются отдельно для исполнительных комитетов и председателей исполнительных комитетов, местных администраций и глав местных администраций.

Права и обязанности, т. е. полномочия, соответствуют функциям исполнительных комитетов (местных администраций) и предназначены для их реализации. Во избежание определенных повторений следует рассмотреть полномочия по реализации общих функций государственного управления, которые непосредственно связаны с основными функциями органов местного управления.

Компетенция исполнительных комитетов (местных администраций) имеет свои особенности, отличающие ее от компетенции Совета Министров, республиканских органов и их органов на местном уровне.

Во-первых, она предназначена для осуществления местного управления.

Во-вторых, масштаб ее распространения ограничивается соответствующей административно-территориальной единицей.

В-третьих, она носит общий характер.

В-четвертых, полномочия исполнительных комитетов (местных администраций) реализуются в коллегиальном порядке.

В-пятых, наличие у нее некоторой связи с полномочиями Советов.

В-шестых, она направлена на обеспечение соблюдения (выполнения) не только Конституции Республики Беларусь, законов, актов Президента Республики Беларусь, но и на выполнение решений Совета депутатов, актов вышестоящих государственных органов (исполнительных комитетов).

В-седьмых, компетенция связана также с землеустройством и землепользованием.

В-восьмых, она направлена на применение мер по обеспечению и защите интересов территории, местного хозяйства.

Исполнительный комитет обладает определенными полномочиями по реализации функции прогнозирования и планирования. Он наделен правом и обязанностью разрабатывать и вносить для утверждения в Совет депутатов проекты программ экономического и социального развития, местного бюджета. При этом решающее слово принадлежит Совету. Иницирует указанную программу и проявляет свою компетентность в ее разработке исполнительный комитет.

Исполнительному комитету принадлежат некоторые полномочия по реализации организационной функции. Исполнительный комитет обладает исключительными полномочиями по созданию, реорганизации и ликвидации предприятий, организаций, учреждений и объединений коммунальной собственности. Он утверждает режим их работы, согласовывает режим работы других подобных организаций независимо от форм собственности, которые расположены на подведомственной ему территории.

Исполнительный комитет уполномочен давать согласие на размещение на указанной территории организаций, не находящихся в коммунальной собственности соответствующей административно-территориальной единицы, образовывать по вопросам своей деятельности комиссии.

Законом предоставлено право исполнительному комитету кооперировать с согласия собственников средства предприятий, организаций, учреждений и объединений, организовывать их долевое участие в социальном и экономическом развитии территории.

Наиболее широкие полномочия имеются у исполнительного комитета по реализации функции руководства. В действующем Законе отсутствует регламентация вопроса о том, что исполнительный комитет руководит государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством на подведомственной ему территории, как это было записано в прежних законах о местных Советах депутатов трудящихся. Тем не менее, исполнительный комитет не лишен подобных полномочий. Необходимо подчеркнуть, что руководство не тождественно управлению. Руководство выражается в осуществлении только отдельных управленческих действий, т. е. руководство – это часть управления, отдельная его функция.

Полномочия исполнительного комитета по реализации руководства проявляются в разработке и внесении для утверждения Советом схемы управления местным хозяйством и коммунальной собственностью, предложений по организации охраны общественного порядка и защиты прав граждан. Он обязан обеспечивать на соответствующей территории соблюдение Конституции, законов, актов Президента Республики Беларусь, выполнение решений Совета и вышестоящих государственных органов, а также законность и общественную безопасность.

Исполнительный комитет не только разрабатывает проект местного бюджета, но и организует после его утверждения получение доходов этого бюджета, их использование по целевому назначению. Орган местного управления распоряжается коммунальной собственностью административно-территориальной единицы, отменяет решения руководителей нижестоящих органов местного управления, принятые с нарушением законодательства Республики Беларусь или противоречащие решениям Совета и исполнительного комитета.

На исполнительном комитете лежит обязанность принимать меры по обеспечению и защите интересов территории, местного хозяйства, решать вопросы охраны здоровья, образования, социального и культурного обеспечения, торгового, транспортного, коммунального, бытового и иного обслуживания граждан на соответствующей территории. Исполнительный комитет призван оказывать нижестоящим исполнительным комитетам и местным администрациям помощь в их деятельности, содействовать развитию народных традиций и обычаев на подведомственной территории.

В рассматриваемом Законе термин «руководит» употребляется лишь в отношении образуемых исполкомом комиссий, как и «контроль» – только в отношении использования коммунальной собственности на подведомственной территории. Фактически сфера осуществления контроля значительно шире. Ведь без знания фактического положения дел невозможно вообще осуществлять полномочия по реализации даже одной функции.

Следовательно, в данном Законе только в общих чертах закреплены полномочия местных исполнительных комитетов, без дифференциации их по уровням органов местного управления. Подобный подход не может способствовать эффективной работе местных исполнительных комитетов и соблюдению законности в их деятельности.

Полномочия председателя исполнительного комитета определены более конкретно. Они преимущественно связаны с реализацией организационной функции и руководства. В частности, председатель исполнительного комитета назначает первого заместителя, заместителей (заместителя) председателя, управляющего делами (секретаря), иных членов исполнительного комитета, заместителя (заместителей) главы местной администрации (в городах, имеющих районное деление), определяет структуру и штаты исполнительного комитета, его управлений, отделов и других подразделений, руководителей отделов, управлений и других подразделений исполнительного комитета по согласованию с аналогичными структурными подразделениями вышестоящих органов.

Председатель исполнительного комитета уполномочен назначать на должность и освобождать от должности иных работников аппарата исполнительного комитета, заключать от имени нанимателя трудовые договоры (контракты) с работниками исполнительного комитета, применять к этим работникам меры поощрения, налагать на них дисциплинарные взыскания. Подобные полномочия распространяются и на председателей нижестоящих исполнительных комитетов (глав администраций) и их заместителей. Он также имеет право назначать по согласованию с исполнительным комитетом на должность и освобождать от должности руководителей предприятий, организаций, учреждений и объединений, основанных на коммунальной собственности соответствующей административно-территориальной единицы. Подобные полномочия можно отнести к руководству.

Полномочия председателя по руководству прежде всего распространяются на весь аппарат исполнительного комитета, включая его отделы, управления и иные подразделения.

Председатель исполнительного комитета руководит гражданской обороной на подведомственной ему территории, а в случаях стихийных бедствий, аварий, катастроф принимает меры по спасению людей и сохранению материальных ценностей, нормализации экономической ситуации, имеет право для ликвидации таких чрезвычайных ситуаций привлекать население к выполнению неотложных общественно необходимых работ и использовать материально-технические ресурсы расположенных на подведомственной ему территории предприятий, организаций, учреждений и объединений независимо от формы собственности. Он вправе приостанавливать деятельность предприятий, организаций, учреждений и объединений, а также строительство объектов на подведомственной ему территории при нарушении природоохранного и иного законодательства Республики Беларусь, распоряжаться кредитами по расходной части местного бюджета и внебюджетных средств.

Руководитель местного исполкома организует работу по подготовке заседаний исполнительного комитета, ведет заседания, подписывает решения и протоколы заседаний, обеспечивает контроль за реализацией принятых решений и издает в пределах своей компетенции распоряжения. Председатель представляет исполнительный комитет во взаимоотношениях с Советом депутатов, другими государственными органами, органами территориального общественного самоуправления, предприятиями, организациями, учреждениями, объединениями и гражданами.

Компетенция местной администрации во многом схожа с компетенцией исполнительных комитетов, но при этом имеет и особенности, которые определяются ее статусом. Она, например, не обладает правом разрабатывать и вносить для утверждения в Совет проекты программ экономического и социального развития, местного бюджета. Во-первых, администрации такие полномочия не нужны, поскольку не может быть подобных отдельных программ развития отдельного района в городе; во-вторых, отсутствует Совет депутатов в районе, т. е. у администрации отсутствуют определенные полномочия, которые имеются у исполнительного комитета. В то же время у местной администрации есть такие полномочия, которых нет у исполнительного комитета.

Например, администрация имеет право организовывать работу органов территориального общественного самоуправления, созывать собрания, в том числе собрания уполномоченных представителей граждан соответствующей территории, решать вопросы трудоустройства. Подобные права не нашли отражения в ст. 9 Закона, в которой определяется статус исполнительного комитета.

Аналогичным образом урегулирован вопрос о полномочиях главы местной администрации. Он также обладает многими полномочиями, схожими с полномочиями председателя исполнительного комитета, отдельные из них у него отсутствуют. Например, глава местной администрации не руководит гражданской обороной и не наделен обязанностями принимать меры в случаях стихийных бедствий и т. п., не осуществляет руководства подведомственными предприятиями, организациями и др. Его полномочия несколько уже по сравнению с полномочиями председателя исполнительного комитета.

В главе 6 данного Закона закреплены некоторые важные гарантии местного управления и самоуправления. Например, решение вопросов, связанных с хозяйственной или социально-культурной деятельностью, затрагивающей интересы населения, осуществляется только с согласия исполнительного комитета (местной администрации). Местные Советы депутатов, исполнительные комитеты, местные администрации наделены правом требовать или организовывать проведение дополнительных экологических и других необходимых экспертиз строящихся, а также действующих объектов и используемых технологий. [74, с. 483 – 489]

9.6. Формы работы исполнительных комитетов (местных администраций)

Формы работы исполнительных комитетов (местных администраций) делятся на два вида:

- организационно-правовые;
- управленческие. [74, с. 489]

Местные исполнительные комитеты и местные администрации являются коллегиальными органами. Их основной **организационно-правовой формой работы** признается *коллегиальность*. *Коллегиальность* реализуется в проведении заседаний исполнительных комитетов и местных администраций. Именно на заседании исполком (местная администрация) представлен как коллегиальный орган местного управления. Только здесь коллективно решаются многие наиболее важные вопросы, отнесенные к ведению исполнительного комитета (местной администрации). Коллегиальное обсуждение вопросов помогает найти наиболее правильные и целесообразные пути их решения, избежать ошибок, полнее учесть потребности людей. Однако коллегиальность ни в коей мере не снимает персональной ответственности с исполнителя за порученное дело. Наоборот, коллегиальность предполагает повышенную ответственность членов коллегии,

которые, приняв решение, обязаны его сами реализовать.

В Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» регулируются периодичность и правомочность заседаний исполнительного комитета (местной администрации). Так, в ч. 8 ст. 9, ч. 4 ст. 11 Закона закреплено правило о том, что «...заседания исполнительного комитета (местной администрации) созываются (проводятся) председателем исполнительного комитета (главой администрации) по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц».

На заседания вносятся вопросы, относящиеся к компетенции исполнительного комитета, местной администрации, а также вопросы, которые возникают в повседневной жизни и не могут быть решены единолично председателем (главой администрации), заместителями председателя (заместителями главы администрации) или структурными подразделениями исполкомов (местных администраций).

Законодатель устанавливает, что заседания правомочны тогда, когда на них присутствует не меньше двух третей членов от установленного состава исполнительного комитета (местной администрации) (ч. 8 ст. 9), и решение считается принятым, если проголосовало «за» простое большинство от установленного состава исполнительного комитета (местной администрации) (ч. 7 ст. 9). Простое большинство составляет половина (50 %) участников плюс один.

Полномочия председателя исполнительного комитета (главы администрации) отдельно определены в указанном выше Законе. Единоначалие дополняет коллегиальность, способствует наилучшему и наибольшему ее проявлению.

В деятельности исполнительных комитетов широко применяется и единоначалие, которое проявляется в повседневной работе председателя исполнительного комитета (главы местной администрации), их заместителей.

Управленческая деятельность выражается в *правовой* и *неправовой* формах. Конкретное проявление *правовая форма* находит в актах управления, издаваемых как коллегиально, так и единоначально.

По Закону исполнительные комитеты (местные администрации) принимают решения, а председатели исполнительных комитетов (главы администраций) издают распоряжения. Однако термин «решение» не совсем подходит для названия правового акта.

Решения принимаются любым органом государственного управления до их облечения в форму правового акта. Решение – это содержание правового акта.

Решения исполнительных комитетов, местных администраций – акты коллегиальные. Они могут приниматься только на заседаниях коллегиального органа, т. е. исполнительного комитета (местной администрации). Решения исполнительных комитетов (местных администраций) по форме, по существу, ничем не отличаются от правовых актов иных органов государственного управления.

Решения подписываются двумя лицами: председательствующим на заседании и управляющим делами. В Законе предусмотрено подписание решений только председателем исполнительного комитета (главой администрации). В регламентах установлено, что необходимы две подписи. Кроме того, исполкому разрешается принятие решений по отдельным вопросам, не требующим обсуждения, по поручению председателя исполнительного комитета, путем опроса. В таком порядке решение считается принятым, если в опросе приняло участие не менее двух третей членов исполнительного комитета.

В Законе не оговаривается, какими могут быть решения по юридической силе. Фактически решения бывают нормативные и ненормативные, т. е. индивидуальные. *Нормативные решения* обладают большей юридической силой по

сравнению с *ненормативными*. По форме между ними не имеется отличий. По содержанию *индивидуальные* решения индивидуализированы, имеют конкретного адресата. Нормативные решения обезличены, принимаются на неопределенный срок, содержат нормы права, определенные правилами поведения.

Распоряжения должны быть всегда индивидуальными актами. Они издаются председателем исполнительного комитета (главой администрации) по вопросам, не требующим коллегиального обсуждения (рассмотрения), а также в целях исполнения ранее принятых решений исполнительного комитета и относящимся к его компетенции. По юридической силе распоряжения ниже решений. По этой причине распоряжения не могут противоречить решениям, отменять или изменять их. Большинство распоряжений имеет *внутриорганизационный характер*. Распоряжения подписываются председателем исполнительного комитета (главой администрации).

На практике не исключаются распоряжения нормативного характера. Статьей 10 Закона председателю исполнительного комитета предоставлены такие полномочия, реализация которых вынуждает его издавать распоряжения нормативного характера. Например, все председатели исполнительных комитетов определяют структуру и штаты своего исполнительного комитета, его управлений, отделов и других (существующих) подразделений (ч. 6 п. 10 ст. 10 указанного Закона) и вносят в них изменения, для чего издают распоряжения. Издавать другие виды правовых актов они не могут, поскольку не наделены подобным правом.

Неправовыми формами управленческой деятельности являются организаторская деятельность и материально-технические действия. Они такие же, как и у других органов государственного управления.

9.7. Органы местного самоуправления: понятие, общая характеристика и особенности

Советы являются представительными государственными органами на территории соответствующих административно-территориальных единиц Республики Беларусь и основным звеном системы местного самоуправления.

Советы обеспечивают на своей территории согласованную деятельность органов территориального общественного самоуправления.

Сельские, поселковые, городские, районные, областные Советы составляют систему Советов в Республике Беларусь, единство которой обеспечивается общностью правовых начал, принципов образования и деятельности, а также задач, которые они призваны решать в интересах населения, социального и экономического развития соответствующей территории.

В Республике Беларусь устанавливаются *три территориальных уровня Советов*:

- 1) первичный;
- 2) базовый;
- 3) областной.

К первичному территориальному уровню относятся сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения) Советы.

К базовому территориальному уровню относятся городские (городов областного подчинения), районные Советы.

К областному территориальному уровню относятся областные Советы. Минский городской Совет обладает правами базового и областного Советов.

Советы являются юридическими лицами.

Советы в своей деятельности исходят из интересов граждан, проживающих на соответствующей территории, и общегосударственных интересов, участвуют в обсуждении вопросов республиканского значения, затрагивающих интересы подведомственных им территорий, вносят по ним свои предложения в вышестоящие органы (ст. 12 указанного Закона).

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь *Советы избираются гражданами*, проживающими на соответствующей территории, на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 4 года в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

Полномочия Советов сохраняются до открытия первой сессии Совета нового созыва (ст. 13 указанного Закона).

В настоящее время выборы Советов депутатов проводятся на основании Избирательного кодекса Республики Беларусь от 11.02.2000 г.

Советы осуществляют свою деятельность через сессии, постоянные и временные комиссии и другие органы Советов, а также путём реализации депутатами своих полномочий в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

Советы самостоятельно определяют порядок своей деятельности в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Вышестоящие Советы осуществляют координацию деятельности нижестоящих Советов и их органов, оказывают им организационно-методическую помощь.

Советы *подотчётны* в своей деятельности гражданам, проживающим на соответствующей территории, и ответственны перед ними.

Деятельность Советов обеспечивается за счёт средств соответствующего бюджета.

Советы вправе:

1) по взаимному согласию Советов различных уровней перераспределять между собой отдельные полномочия в области хозяйственного и социально-культурного строительства наряду с необходимыми для их осуществления ресурсами;

2) передавать часть своих полномочий исполнительным и распорядительным органам, органам территориального общественного самоуправления по просьбе или с согласия этих органов, за исключением полномочий, предусмотренных ст. 121 Конституции Республики Беларусь;

3) выступать учредителями местных средств массовой информации.

Вопросы, затрагивающие интересы сопредельных территорий, решаются соответствующими Советами совместно (ст. 14 указанного Закона).

Данная статья определяет в самом общем виде основы организации работы местных Советов – её организационные формы и методы. Организационной формой принято считать относительно обособленный элемент организации работы совета (орган), в рамках которого обеспечивается как соединение, так и разделение труда депутатов в целях реализации конкретных задач, функций и полномочий Совета. Через эти формы должны обеспечиваться выявление общего мнения депутатов, их воли, коллективное принятие решений, непосредственная индивидуальная и коллективная работа с населением. Через эти формы избиратели должны иметь возможность влиять на работу каждого депутата и на весь Совет в целом.

По кругу дел различают формы, связанные с осуществлением общей компетенции Совета. В первую очередь это – сессия. Сюда следует также отнести президиум Совета, председателя Совета. Специальные формы – заместители председателя Совета, постоянные и временные комиссии. Они действуют по функциональному, отраслевому принципу или решают какую-либо кон-

функциональному, отраслевому принципу или решают какую-либо конкретную проблему. К специальным формам можно также отнести «заседания депутатов» Советов. Данный институт предусмотрен Избирательным кодексом для выборов членов Совета Республики.

Совет организует свою работу на основе регламента, в котором определяются порядок подготовки, внесения и рассмотрения вопросов на заседаниях Совета и его комиссий, голосования по принимаемым решениям, формирования и деятельности комиссий Совета, заслушивания отчётов об их работе, рассмотрения депутатских запросов, организации предварительного обсуждения населением важных вопросов местного значения и решения других вопросов организации работы Совета и его комиссий, а также ответственность депутатов в соответствии с законодательством Республики Беларусь за систематическое неучастие в работе Совета без уважительных причин (ст. 15 указанного Закона).

В статье определён перечень вопросов, которые должны найти отражение в регламенте. Перечень этот не исчерпывающий. Например, в регламенте должен быть специально определён порядок рассмотрения проекта локального акта, предложенного жителями (правотворческая инициатива – ст. 31 Закона).

Основной формой деятельности Совета является сессия, которая созывается по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Первая сессия вновь избранного Совета созывается соответствующей территориальной избирательной комиссией при избрании более 50 % депутатов от общей численности, установленной для данного Совета, не позднее чем через 30 дней после выборов.

Заседания вновь избранного Совета до избрания председателя Совета ведёт председатель территориальной избирательной комиссии, а в его отсутствие – член комиссии, исполняющий обязанности председателя.

Сессии Совета созываются председателем Совета, а в случае невозможности исполнения им своих обязанностей или по его поручению – его заместителем. Сессия Совета может быть также созвана:

- президиумом Совета;
- по инициативе не менее чем одной трети депутатов, председателя соответствующего исполнительного комитета, а также избирателей, проживающих на данной территории, в количестве не менее 10 % их списочного состава;
- по требованию Президента Республики Беларусь, вышестоящего Совета в случаях нарушения Советом законодательства, ущемления прав и охраняемых законом интересов граждан.

Сессия Совета проводится открыто и гласно, за исключением случаев, когда по решению Совета необходимо проведение закрытого заседания.

Сессия правомочна, если в ней участвует более половины от числа избранных депутатов.

Вопросы на рассмотрение сессии Совета могут вносить председатель Совета, президиум и другие органы Совета, депутаты, а в случаях, предусмотренных законодательством Республики Беларусь, – председатель исполнительного комитета, исполнительный комитет, местная администрация, органы территориального общественного самоуправления, избиратели.

Исключительно на сессиях Совета рассматриваются и решаются следующие вопросы:

- 1) утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчётов об их исполнении, внесение при необходимости изменений в бюджеты;

- 2) установление в соответствии с законом Республики Беларусь местных налогов и сборов;
- 3) определение в пределах, установленных законом Республики Беларусь, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью;
- 4) назначение местных референдумов;
- 5) признание полномочий депутатов, досрочное прекращение их полномочий;
- 6) избрание и освобождение от обязанностей председателя Совета и его заместителя;
- 7) утверждение в установленном порядке в должности председателя исполнительного комитета;
- 8) утверждение структуры Совета, определение расходов, необходимых для его содержания и деятельности;
- 9) образование и упразднение президиума, постоянных и временных комиссий Совета, утверждение и изменение их состава, избрание и освобождение от обязанностей их председателей;
- 10) заслушивание отчетов председателя Совета, постоянных комиссий, других органов, образуемых или избираемых Советом, избираемых, назначаемых или утверждаемых им должностных лиц, отчетов и информации председателя исполнительного комитета;
- 11) отмена в случае несоответствия законодательству Республики Беларусь распоряжений председателя Совета и председателя исполнительного комитета, решений исполнительного комитета, нижестоящего Совета, актов органов территориального общественного самоуправления;
- 12) рассмотрение запросов депутатов и принятие по ним решений;
- 13) утверждение и изменение регламента Совета;
- 14) решение вопросов административно-территориального устройства в соответствии с законодательством Республики Беларусь;
- 15) принятие решений о выпуске местных займов;
- 16) перераспределение полномочий между Советами различных уровней, делегирование отдельных полномочий исполнительному комитету, местной администрации, органам территориального общественного самоуправления;
- 17) определение в соответствии с законодательством Республики Беларусь порядка компенсации депутатам расходов, возникающих при выполнении ими своих обязанностей;
- 18) иные вопросы, отнесенные к компетенции Совета законодательством Республики Беларусь (ст. 16 Закона).

Сессия занимает главное место среди организационно-правовых форм работы Совета. В сессии наиболее полно проявляется его качество как представительного органа власти. Здесь происходит окончательное согласование позиций депутатов, реализуется наиболее важная часть компетенции Совета.

Сессия – это одно или несколько последовательных заседаний Совета с одной общей повесткой дня. Сессия наряду с общими заседаниями Совета состоит также из заседаний его президиума, постоянных и иных комиссий, проводимых в период между заседаниями Совета.

По вопросам, рассмотренным на сессиях, Совет принимает решения. Решения принимаются тайным или открытым голосованием, в том числе и поименным. Решение Совета принимается большинством голосов от числа избранных депута-

тов. В случае, предусмотренном п. 2 ч. 2 ст. 27 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», решение принимается не менее чем двумя третями голосов от числа избранных депутатов.

Решения Совета должны соответствовать законодательству Республики Беларусь. Решения Совета, принятые в пределах его компетенции, обязательны для исполнения нижестоящими Советами, исполнительными комитетами, местными администрациями, иными расположенными на соответствующей территории государственными органами, а также предприятиями, учреждениями и объединениями независимо от подчинённости и форм собственности, должностными лицами и гражданами.

Решения Совета по важным вопросам местного значения могут приниматься Советами и их органами после предварительного обсуждения этих вопросов населением в порядке, предусмотренном регламентом Совета.

Решения Совета вступают в силу в порядке, предусмотренном законодательством Республики Беларусь. Решения Совета доводятся до сведения исполнителей не позднее чем в семидневный срок со дня их принятия (ст. 17 Закона).

В форме решения Совета могут приниматься нормативные акты, содержащие общеобязательные предписания постоянного или временного характера и рассчитанные на неопределённый круг лиц и неоднократное применение. Решение совета может быть принято и по вопросу индивидуального применения. Это предусмотрено законом о нормативно-правовых актах.

Образование органов Советов закреплено в ст. 18 Закона.

Советы самостоятельно образуют свои органы, определяют их структуру и полномочия, устанавливают расходы на их содержание в соответствии с указанным законом и иными актами законодательства Республики Беларусь.

Организационно-техническое и иное обеспечение деятельности Совета и созданных им органов осуществляется аппаратом Совета и исполнительным комитетом.

Компетенция Советов определена в ст. 23 Закона.

Советы полномочны решать вопросы, отнесённые к их ведению законодательством Республики Беларусь.

Другие, не предусмотренные законодательством Республики Беларусь, полномочия осуществляются Советами, если они им делегированы в установленном порядке иными государственными органами.

В пределах своей компетенции Советы независимы.

Полномочия Совета могут быть досрочно прекращены Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь в случаях:

- 1) систематического или грубого нарушения Советом требований законодательства Республики Беларусь;
- 2) если Совет не менее трёх раз подряд не смог собраться на сессию из-за неявки депутатов по неуважительным причинам;
- 3) если Совет в течение двух месяцев со дня созыва первой сессии не образовал свои органы.

Полномочия Совета могут быть также досрочно прекращены в случаях, если:

- 1) избиратели выразят ему недоверие путём референдума;
- 2) Совет принял решение о самороспуске;
- 3) изменяется в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, административно-территориальное устройство (ст. 27 Закона).

ТЕМА 10. ГРАЖДАНЕ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

10.1. Основы административно-правового статуса граждан.

10.2. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления.

10.3. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан. Обращения граждан и правовые основы их рассмотрения.

10.4. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства.

10.1. Основы административно-правового статуса граждан

Административно-правовой статус граждан Республики Беларусь составляет важнейшую и органическую часть их общего правового статуса, установленного Конституцией Республики Беларусь, Законом Республики Беларусь от 1 августа 2002 г. «О гражданстве Республики Беларусь», другими законодательными актами.

Административно-правовое положение граждан в сфере государственного управления определяется системой предоставленных им прав и свобод и возложенных на них обязанностей, т. е. административно-правовой статус человека и гражданина в основном является производным от конституционных прав и конкретизируется во многих законах и подзаконных актах. Однако не все права и обязанности человека и гражданина производны от его конституционного правового статуса. Некоторые из них находятся за пределами такого статуса и устанавливаются конкретными нормативными актами, соответствующими конституционной концепции положения человека и гражданина в Республике Беларусь, например права и обязанности, связанные с управлением транспортными средствами, приобретением оружия и др.

Структура этой сложной политико-правовой категории включает следующие элементы:

- гражданство;
- административная правоспособность;
- административная дееспособность;
- комплекс прав и обязанностей, закрепленных нормами административного права;
- гарантии реализации данных прав и обязанностей, включая их охрану законом и механизм защиты органами государственной власти.

Гражданство Республики Беларусь – это устойчивая правовая связь человека с Республикой Беларусь, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека.

Гражданство Республики Беларусь является неотъемлемым атрибутом государственного суверенитета Республики Беларусь (ст. 1 Закона «О гражданстве Республики Беларусь»).

Нормы административного права о статусе человека и гражданина содержатся:

- 1) в Конституции Республики Беларусь;
- 2) в специальных правовых актах, регламентирующих конкретные вопросы статуса человека и гражданина (законы Республики Беларусь от 2 июня 1993 г. «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граж-

дан Республики Беларусь» (изменения и дополнения: Закон от 24 июля 2002 г.); от 30 декабря 1997 г. «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» (в редакции Закона от 7 августа 2003 г.) и т. д.

Под правовой статус личности подводится современная законодательная база, причем нормативная основа создается с учетом международных критериев в данной области. Закладывается новая концепция взаимоотношений личности и государства, с приоритетом личности как высшей социальной и моральной ценности.

В правовых актах *не отождествляется* правовой статус личности (человека) и гражданина Республики Беларусь. Гражданин обладает большим объемом прав и обязанностей, чем личность. Каждый гражданин Республики Беларусь обладает на ее территории всеми правами и свободами, несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией. Эти конституционные положения являются исходными для административно-правового статуса граждан, который определяется нормами конституционного, административного и других отраслей права путем предоставления гражданам прав, свобод и возложения на них обязанностей в сфере управления, а также установления ответственности граждан перед государством.

Административно-правовой статус гражданина Республики Беларусь есть установленные законом и иными правовыми актами права, обязанности и ответственность гражданина, обеспечивающие его участие в управлении государством и удовлетворении публичных и личных интересов благодаря деятельности государственных органов.

По своей юридической природе права, свободы, обязанности и ответственность граждан в сфере управления ничем не отличаются от иных прав, свобод, обязанностей и ответственности, которыми граждане обладают во всех областях экономической, социальной и культурной жизни.

Все граждане Республики Беларусь равны перед законом независимо от происхождения, социальной принадлежности, пола, образования, языка, убеждений, отношения к религии, принадлежности к общественным объединениям, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств. Административно-правовое положение граждан определяется, прежде всего, объемом и характером их административной правосубъектности.

Административно-правовые отношения граждан с другими субъектами могут возникать:

- на основе реализации гражданами принадлежащих им прав в сфере управления;
- в связи с выполнением возложенных на граждан обязанностей в сфере управления;
- при защите прав, свобод и законных интересов граждан;
- при нарушении (невыполнении) гражданами правовых обязанностей.

[35, с. 82 – 87]

10.2. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления

Права граждан по степени возможности их реализации делятся:

- на абсолютные;
- на относительные.

Абсолютными считаются такие права, реализация которых зависит только от волеизъявления гражданина. К ним, например, относятся права граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей; на поступление в общеобразовательную школу; на

личную неприкосновенность; на возможность обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления; на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Относительными являются такие права, реализация которых зависит не только от волеизъявления граждан, но и от наличия фактических возможностей для их осуществления в данном месте и в данное время. К ним, например, относится право граждан на поступление в высшее учебное заведение (его реализация зависит от результатов сдачи вступительных экзаменов, наличия конкурса), право на вождение транспортного средства (зависит от состояния здоровья, сдачи экзаменов). По мере достижения успехов в хозяйственной и социально-культурной сферах многие относительные права могут стать абсолютными, но не во всех случаях. Реализация относительных прав часто зависит от личных качеств гражданина (состояние здоровья, наличие специального образования и т. п.), от времени (очередности) удовлетворения правомерной просьбы (например, установка телефона, предоставление жилой площади и др.)

В отличие от прав *все обязанности абсолютны*. Государство возлагает на граждан только выполняемые обязанности. Эти обязанности носят социальный характер, их исполнение отвечает интересам общества, способствует решению задач государства. Способы исполнения обязанностей различны и зависят от их конкретного содержания. Одни исполняются посредством активных действий, другие – посредством воздержания от действий, закрепленных нормами права. Методом обеспечения соблюдения гражданами обязанностей являются воспитание, формирование правосознания, а также меры общественного воздействия. Вместе с тем уклонение от исполнения обязанностей может повлечь применение уполномоченным на то органом или должностным лицом к нарушителю мер государственного принуждения (административную, дисциплинарную, гражданско-правовую или уголовную ответственность). Случаи и порядок их применения определены законодательством.

Деление прав и обязанностей граждан опирается, прежде всего, на их систему, закрепленную Конституцией Республики Беларусь. В этом смысле конституционные права и обязанности приобретают реальное значение, когда они трансформируются в административно-правовые.

Права и обязанности граждан по содержанию можно изначально подразделить на две группы: статутные и адекватные.

Статутные права и обязанности указывают на положение гражданина в социальной структуре страны. Они имеют универсальное значение, поскольку не увязываются с теми или иными сферами общества. Таких прав немного, но с точки зрения своего содержания они стоят отдельно и не могут быть объединены в группы с другими правами. Например, право на жизнь, право на пользование родным языком, запрет на высылку гражданина Республики Беларусь за ее пределы или выдачу его другому государству, запрет на принудительный труд и др.

Адекватные права и обязанности соответствуют тем сферам, в которых они могут реализовываться. Они делятся *личными* (личная неприкосновенность, неприкосновенность частной собственности и др.), *социально-экономические* (право частной собственности, право на не запрещенную законом предпринимательскую деятельность и др.), *социальные* (право на социальное обеспечение,

на образование, на охрану здоровья и др.), *социально-культурные* (право на свободу литературного, художественного творчества, на участие в культурной жизни и др.), *политические права* и свободы (право на свободу слова, право проводить собрания, митинги, уличные шествия, демонстрации и т. д.).

Административное право влияет на осуществление конституционных прав, обязанностей и свобод граждан в разной степени. В повседневной жизни некоторые из них реализуются вне каких-либо правоотношений.

Наиболее значительно влияние административного права на осуществление тех прав, свобод и обязанностей, которые предполагают конкретизацию конституционных положений, взаимодействие граждан с управленческими структурами, контроль с их стороны за соблюдением конституционного принципа: осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права, свободы и обязанности других лиц.

Во взаимодействии с управленческими структурами реализуются, прежде всего, следующие **права**, свободы и обязанности:

1) право граждан *участвовать в решении государственных дел* как непосредственно, так и через свободно избранных представителей (ст. 37 Конституции);

2) право граждан на *свободу объединений* (ст. 36 Конституции);

3) право граждан *проводить* собрания, митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирования, не нарушающие правопорядок и права других граждан Республики Беларусь (ст. 35 Конституции). Порядок их проведения определяется законом;

4) право граждан *направлять личные или коллективные обращения* в государственные органы (ст. 40 Конституции);

5) государство обеспечивает право на *свободу и личную неприкосновенность* (ст. 25 Конституции). Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. Что касается личной неприкосновенности, то право на нее не распространяется в тех случаях, когда поведение гражданина является противоправным. К гражданам, совершившим правонарушения, могут быть применены физическое насилие и иные меры принуждения в целях пресечения правонарушения, обеспечения производства по делу и обеспечения выполнения постановления о применении взыскания (применение приемов борьбы, личный досмотр и др.);

6) *неприкосновенность жилища* (ст. 29 Конституции) означает, что никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц, иначе как в случаях, установленных законом, или на основании судебного решения. За исключением случаев, когда законодательством предоставлено право работникам милиции входить беспрепятственно, при необходимости с повреждением запирающих устройств и иных предметов, в любое время суток в жилые и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, в помещения и на территорию организаций и осматривать их при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, либо при наличии достаточных оснований полагать, что там совершается или совершено преступление, произошел несчастный случай, авария либо находится лицо, скрывающееся от органов дознания, следствия или суда, уклоняющееся от исполнения уголовного наказания, или имеют место иные аналогичные обстоятельства, угрожающие личной или общественной безопасности, или при производстве неотложных следственных действий;

7) *право на передвижение*. Каждый, кто законно находится на территории Республики Беларусь, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства;

8) *право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом*, за исключением сведений, составляющих государственную тайну. Перечень таких сведений определяется Законом Республики Беларусь от 29 ноября 1994 г. «О государственных секретах» (в редакции Закона от 4 января 2003 г.);

9) *право граждан на возмещение государством вреда*, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Обязанности. Основные обязанности граждан изложены в стст. 52 – 58 Конституции Республики Беларусь:

1) каждый, кто находится на территории Республики Беларусь, обязан соблюдать ее Конституцию, законы и уважать национальные традиции (ст. 52);

2) каждый обязан уважать достоинство, права и свободы, законные интересы других лиц (ст. 53);

3) каждый обязан беречь историко-культурное, духовное наследие и другие национальные ценности (ст. 54);

4) охрана природной среды – долг каждого (ст. 55);

5) граждане Республики Беларусь обязаны принимать участие в финансировании государственных расходов путем уплаты государственных налогов, пошлин и иных платежей (ст. 56);

6) защита Республики Беларусь – обязанность и священный долг гражданина Республики Беларусь. Порядок прохождения воинской службы, основания и условия освобождения от воинской службы либо замена ее альтернативной определяются законом (ст. 57);

7) никто не может быть понужден к исполнению обязанностей, не предусмотренных Конституцией Республики Беларусь и ее законами, либо к отказу от своих прав (ст. 58).

Права и обязанности граждан в сфере государственного управления подразделяются на *общие* и *специальные*.

Общие права и обязанности граждан распространяются на все отрасли и сферы управления.

К *общим правам* граждан, например, относятся:

1) право на участие в государственном управлении;

2) право на обжалование действий государственных органов и должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан.

К *общим обязанностям* граждан, например, относятся:

1) соблюдение законов;

2) своевременная уплата установленных законом налогов и сборов;

3) защита Отечества.

Специальные права и обязанности – это права и обязанности граждан в той или иной сфере, отрасли или группе отраслей. Например, в сфере экономики каждый гражданин имеет право на свободное использование своих способностей и *имущества* для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

В социально-культурной сфере, например, каждому лицу гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания; каждое лицо имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям и др.

К специальным обязанностям относится обязанность каждого гражданина заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, соблюдать правила санитарии и гигиены, получать основное общее образование и т. п.

Как общие, так и специальные права и обязанности граждан в сфере государственного управления производны от основных прав, свобод и обязанностей граждан, закрепленных в Конституции. В административно-правовых нормах они конкретизируются и детализируются. [35, с. 87 – 93]

Так, осуществление свободы мысли и слова, свободы массовой информации, свободы проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования, свободы совести, вероисповедания и других регламентируется соответствующими республиканскими законами и иными нормативными актами: Законом Республики Беларусь от 30 декабря 1997 г. «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» (в редакции Закона от 7 августа 2003 г.); Законом Республики Беларусь от 17 декабря 1992 г. «О свободе совести и религиозных организациях» (в редакции Закона от 31 октября 2002 г.) и др.

10.3. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан.

Обращения граждан и правовые основы их рассмотрения

Права и свободы граждан в сфере государственного управления, как и в других сферах общественной жизни, реально обеспечиваются социально-экономическими условиями. В Республике Беларусь действует система экономических, политических, организационных и юридических гарантий прав и свобод граждан.

Экономические и социальные гарантии – это материальные условия для фактической реализации прав и свобод граждан. Они базируются на экономической системе Республики Беларусь, основу которой составляют частная, государственная, коллективная и иные формы собственности.

К *политическим гарантиям* относятся:

- принадлежность государственной власти народу;
- соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина государством;
- широкие возможности для участия граждан в управлении делами государства и общества.

Организационные гарантии состоят в том, что в своей деятельности государство должно исходить из единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между республиканскими и местными государственными органами, разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Организационные гарантии заключаются также в деятельности государственных органов, прежде всего правоохранительных, по практическому претворению в жизнь прав и свобод граждан и возложенных на них обязанностей.

В общем виде организационные гарантии можно подразделить на два вида: *судебные* и *несудебные*.

Статус судебной власти и процессуальные формы ее осуществления выдвигают суды как гаранты прав и свобод на первый план. Их приоритет в этой области определен Конституцией Республики Беларусь, устанавливающей такие

гарантии, как право обжаловать в суд неправомерные действия органов управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан, а также каждому гарантируется защита его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом в определенные законом сроки (ст. 60 Конституции). К ведению судов отнесены разнообразные категории дел, так или иначе затрагивающих права и свободы человека, выполнение ими своих обязанностей.

Усиливается влияние судов на укрепление законности в правотворческой и правоприменительной деятельности органов исполнительной власти, их должностных лиц.

Юридические гарантии – это система правовых норм, определяющих условия и порядок реализации прав и свобод граждан, а также государства, их охраны и защиты. Ведущее место в этой системе принадлежит конституционным нормам, которые устанавливают, например, гарантии прав и законных интересов граждан путем предоставления им права:

- обжаловать решения и действия органов государственной власти, органов местного управления и самоуправления, общественных объединений и должностных лиц;
- на судебную защиту от посягательств на честь и достоинство, жизнь и здоровье, личную свободу и имущество.

Изначальным и универсальным гарантом может быть только закон. Декларирование в этом вопросе приоритета государства, каких-либо его органов и должностных лиц способно лишь ослабить гарантии и открыть путь произволу, поскольку любые властные структуры и должностные лица обязаны действовать в рамках закона, и только в этих рамках они могут быть наделены качествами организационно-правовых гарантов. Роль органов исполнительной власти, местного управления и самоуправления, их должностных лиц по реализации прав граждан также вытекает из Конституции Республики Беларусь. «Государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности» (ст. 59 Конституции).

Таким образом, между законом и государством как гарантами прав и обязанностей граждан существует сложная связь, нарушение которой ставит под сомнение реальность тех или иных гарантий.

Закон может выполнять функции гаранта при соблюдении следующих условий:

- он должен быть адекватным экономической и политической ситуации в стране и в то же время достаточно стабильным;
- отвечать высокому уровню юридической техники и быть органичным звеном всей правовой системы; вместо деклараций содержать конкретные нормы и механизмы реализации;
- определять круг органов и должностных лиц, на которые возлагается обязанность создавать условия для реализации прав и свобод;
- предусматривать ответственность органов и должностных лиц, на которые возлагается обязанность создавать условия для реализации прав и свобод. [35, с. 93 – 95]

Административно-правовая охрана прав и свобод гражданина регламентируется нормами административного законодательства, которые регулируют порядок реализации прав граждан на государственную службу, образование, доступ и участие в работе административных комиссий, органов контроля и надзора, а также осуществление права проводить собрания, митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирования, которое закреплено в Конституции. По-

рядок и процедура осуществления перечисленных мероприятий, являющихся конституционными, но реализация которых невозможна без соответствующих административно-правовых актов и действий, детализируются и конкретизируются в актах административно-правового характера, например в Законе Республики Беларусь от 30 декабря 1997 г. «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» (в редакции Закона от 7 августа 2003 г.), в котором определяются процедура подачи и рассмотрения заявления о проведении таких мероприятий, их ограничение, ответственность лиц, виновных в нарушении порядка организации или проведения этих мероприятий.

Статья 40 Конституции, как уже отмечалось, предусматривает право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы.

Обращения граждан – глубоко демократический институт, однако он требует дополнения соответствующим правовым механизмом, обеспечивающим его практическую реализацию. В частности, весьма значительным, хотя и далеко не совершенным в юридическом плане является Закон Республики Беларусь от 6 июня 1996 г. «Об обращениях граждан» (в редакции Закона от 1 ноября 2004 г.).

Обращение – индивидуальное или коллективное предложение, заявление, жалоба гражданина (граждан) в государственный орган, иную организацию (должностному лицу), изложенные в устной или письменной форме.

Предложение – рекомендации по улучшению деятельности государственных органов, иных организаций (должностных лиц), совершенствованию правового регулирования отношений в государственной и общественной жизни, решению вопросов экономической, политической, социальной и других сфер деятельности государства и общества.

Заявление – ходатайство о реализации прав, свобод и (или) законных интересов гражданина (граждан), не связанных с их нарушением.

Жалоба – требование о восстановлении прав, свобод и (или) законных интересов гражданина (граждан), нарушенных действиями (бездействием) должностных лиц государственных органов, иных организаций или граждан.

Индивидуальное обращение – обращение одного гражданина в государственный орган, иную организацию (к должностному лицу).

Коллективное обращение – обращение двух и более граждан в государственный орган, иную организацию (к должностному лицу).

Письменное обращение – обращение гражданина (граждан) в государственный орган, иную организацию (к должностному лицу), изложенное в письменной форме.

Устное обращение – обращение гражданина (граждан), высказанное им (ими) на личном приеме должностному лицу государственного органа, иной организации.

Повторное обращение – обращение гражданина (граждан) по одному и тому же вопросу в один и тот же государственный орган, иную организацию (к должностному лицу).

Анонимное обращение – обращение гражданина (граждан) в государственный орган, иную организацию (к должностному лицу), в котором не указаны его (их) фамилия, имя, отчество либо данные о месте жительства и (или) работы (учебы) либо отсутствует личная подпись гражданина (граждан) (ст. 1 указанного Закона).

Граждане Республики Беларусь имеют право на обращение в государственные органы, иные организации (к должностным лицам). Иностранцы граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории Республики Беларусь, пользуются правом на обращение наравне с гражданами Республики Беларусь в пределах их прав и свобод, установленных законодательством Республики Беларусь.

Граждане вправе обратиться в государственный орган, иную организацию (к должностному лицу) лично либо через своего представителя. Обращения от имени недееспособных граждан направляются их законными представителями.

Представительство интересов граждан при обращении в государственный орган, иную организацию (к должностному лицу) в случае, указанном в ч. 2 настоящей статьи, осуществляется на основании акта законодательства Республики Беларусь, либо акта уполномоченного на то государственного органа или органа местного самоуправления, либо доверенности, оформленной в порядке, установленном гражданским законодательством Республики Беларусь (ст. 4 Закона).

Гарантии прав граждан при рассмотрении обращений закреплены в ст. 5 Закона.

Право на обращение реализуется гражданами добровольно.

Осуществление гражданами их права на обращение не должно нарушать права, свободы и (или) законные интересы других лиц.

Ограничение прав граждан либо получение каких-либо преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, религии, убеждений, социального происхождения, имущественного или иного положения при обращении в государственные органы, иные организации (к должностным лицам) запрещается.

Должностные лица и иные работники государственных органов, иных организаций не имеют права разглашать сведения о личной жизни граждан без их согласия, а также сведения, составляющие государственные секреты, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну, ставшие им известными в связи с рассмотрением обращений.

Не являются разглашением сведений, указанных в ч. 4 настоящей статьи, направление письменных обращений, поступивших в государственные органы, иные организации (к должностным лицам), к компетенции которых не относится решение вопросов, изложенных в этих обращениях, соответствующим государственным органам, иным организациям (должностным лицам) в соответствии с ч. 2 ст. 9 настоящего Закона, а также запрос и предоставление информации, необходимой для решения вопросов, изложенных в обращениях.

Не допускается ущемление прав, свобод и законных интересов граждан и членов их семей в связи с их обращениями в государственные органы, иные организации (к должностным лицам).

Организации работы по рассмотрению обращений посвящена ст. 6 Закона.

Руководители государственных органов, иных организаций обязаны организовывать работу по рассмотрению обращений в соответствии с требованиями настоящего Закона, иных актов законодательства Республики Беларусь об обращениях граждан и принимать в пределах своей компетенции необходимые меры для полного, объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения обращений.

Ответственность за организацию работы с обращениями несут руководители государственных органов, иных организаций.

Ведение делопроизводства по обращениям осуществляется в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

Требования, предъявляемые к письменным обращениям содержатся в ст. 7 Закона.

Письменное обращение должно содержать:

– наименование и (или) адрес государственного органа, иной организации (должность, фамилию, имя, отчество должностного лица), в которые направляется обращение;

- фамилию, имя, отчество гражданина, данные о его месте жительства и (или) работы (учебы);
- изложение сути обращения (предложения, заявления, жалобы);
- личную подпись гражданина.

К письменным обращениям прилагаются документы, подтверждающие полномочия лиц, которые обращаются от имени других граждан в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 4 настоящего Закона (копии доверенности, решения суда, свидетельства о рождении, акта государственного органа, других документов).

К письменным обращениям могут прилагаться копии решений (ответов), принятых (данных) ранее по обращениям должностными лицами государственных органов, иных организаций, а также иные документы, необходимые для рассмотрения обращений.

Письменные обращения, не соответствующие требованиям, указанным в чч. 1 и 2 настоящей статьи, могут быть оставлены без рассмотрения с уведомлением граждан в пятидневный срок о причинах оставления обращений без рассмотрения. После устранения нарушений граждане вправе вновь обратиться в государственный орган, иную организацию (к должностному лицу) в порядке, установленном настоящим Законом.

Анонимные обращения рассмотрению не подлежат, за исключением обращений, содержащих сведения о готовящемся, совершаемом или совершенном преступлении.

Направление гражданами предложений и заявлений в государственные органы, иные организации (должностным лицам) сроком не ограничено.

Жалобы могут быть направлены гражданами в государственные органы, иные организации (должностным лицам) не позднее трех лет со дня нарушения прав, свобод и (или) законных интересов граждан или со дня, когда им стало известно об их нарушении.

Должностные лица государственных органов, иных организаций вправе отказать в рассмотрении жалобы в случае пропуска срока, установленного ч. 2 настоящей статьи. Отказ в рассмотрении жалобы должен быть письменно мотивирован и направлен гражданину в пятидневный срок.

В случае если срок, указанный в ч. 2 настоящей статьи, пропущен по уважительным причинам (тяжелая болезнь, инвалидность, длительная командировка и другие причины), наличие которых подтверждается соответствующими документами представленными гражданином, данный срок подлежит восстановлению по решению руководителя государственного органа, иной организации или уполномоченного им должностного лица, и жалобы рассматриваются в порядке, установленном настоящим Законом (ст. 8 Закона).

Письменные обращения, направленные в государственные органы, иные организации (должностным лицам) с соблюдением требований настоящего Закона, иных актов законодательства Республики Беларусь об обращениях граждан, подлежат обязательному рассмотрению должностными лицами государственных органов, иных организаций, к компетенции которых относится решение вопросов, изложенных в обращении.

Письменные обращения, поступившие в государственные органы, иные организации (должностным лицам), к компетенции которых не относится решение вопросов, изложенных в обращениях, в пятидневный срок направляются

в соответствующие государственные органы, иные организации (должностным лицам) с уведомлением об этом граждан либо по данным обращения гражданам в пятнадцатидневный срок дается ответ с разъяснением, в какой государственный орган, иную организацию (к какому должностному лицу) им необходимо обратиться.

Запрещается передавать жалобы граждан в государственные органы, иные организации (должностным лицам), действия (бездействие) которых обжалуются, за исключением случаев, когда рассмотрение данной категории обращений относится к исключительной компетенции этих государственных органов, иных организаций (должностных лиц).

Письменные обращения считаются разрешенными, если поставленные в них вопросы рассмотрены, приняты необходимые меры и гражданам письменно даны ответы в сроки, указанные в чч. 1 и 2 ст. 10 настоящего Закона.

В случае отказа гражданина от своего письменного обращения в соответствии с абзацем третьим ст. 14 настоящего Закона должностное лицо государственного органа, иной организации, рассматривающее такое обращение, принимает решение о прекращении по нему производства, за исключением случаев, когда в обращении содержатся сведения о нарушении прав, свобод и (или) законных интересов граждан (ст. 9 Закона).

Обращения должны быть рассмотрены не позднее одного месяца со дня их регистрации в государственных органах, иных организациях, к компетенции которых относится решение вопросов, изложенных в обращениях, а обращения, не требующие дополнительного изучения и проверки, – не позднее пятнадцати дней, если иной срок не установлен законодательными актами Республики Беларусь. При необходимости проведения специальной проверки, запроса необходимой информации руководители государственных органов, иных организаций, в которые поступили обращения, могут продлить указанный срок, но не более чем на один месяц с одновременным уведомлением об этом граждан.

Срок рассмотрения обращений, указанный в ч. 1 настоящей статьи, при необходимости направления запросов в иностранные государства и (или) международные организации может быть продлен до шести месяцев руководителями государственных органов, иных организаций, в которые поступили обращения, с одновременным уведомлением об этом граждан.

Сроки рассмотрения обращений, указанные в ч. 4 ст. 7, ч. 3 ст. 8 и ч. 2 ст. 9 настоящего Закона, исчисляются со дня регистрации обращений в государственных органах, иных организациях (ст. 10 Закона).

В государственных органах, иных организациях организуется личный прием граждан. Руководители государственных органов, иных организаций и уполномоченные ими должностные лица обязаны проводить личный прием граждан не реже одного раза в месяц в установленные дни и часы.

При устном обращении гражданин должен предъявить документ, удостоверяющий его личность.

В случае если вопрос, изложенный в устном обращении, не может быть решен во время личного приема, обращение может излагаться гражданином в письменной форме и подлежит рассмотрению в порядке, установленном ст. 9 настоящего Закона.

Должностные лица государственных органов, иных организаций не вправе отказать гражданам в личном приеме при их обращении по вопросам, относя-

щимся к компетенции данных должностных лиц государственных органов, иных организаций, в порядке, установленном настоящим Законом.

Если решение вопросов, с которыми граждане обратились на личном приеме, не относится к компетенции этих государственных органов, иных организаций (должностных лиц), соответствующие должностные лица не рассматривают обращения по существу, но разъясняют гражданам, в какой государственный орган, иную организацию (к какому должностному лицу) им следует обратиться для решения вопросов, изложенных в обращениях (ст. 11 Закона).

Повторные обращения (устные и письменные), в которых не приводятся новые доводы или вновь открывшиеся обстоятельства, рассмотрению не подлежат, если по ним имеются результаты исчерпывающих проверок и гражданам даны ответы в порядке, установленном настоящим Законом. При этом гражданам письменно сообщается, что повторные обращения необоснованны, и переписка с ними по данному вопросу прекращается.

Решение о прекращении производства по повторным обращениям принимают руководители государственных органов, иных организаций или уполномоченные ими должностные лица (ст. 12 Закона).

Обращения, направленные в средства массовой информации Республики Беларусь, подлежат рассмотрению в соответствии с настоящим Законом и законодательством Республики Беларусь о средствах массовой информации (ст. 13 Закона).

Права граждан при рассмотрении обращений закреплены в ст. 14 Закона.

При рассмотрении обращений граждане имеют право:

- знакомиться с материалами, связанными с рассмотрением обращений, в той мере, в какой это не затрагивает права других граждан и не противоречит требованиям законодательства Республики Беларусь об охране государственных секретов, коммерческой и (или) иной охраняемой законом тайны;
- отказаться от направленных ими письменных обращений до принятия по ним решений государственными органами, иными организациями (должностными лицами), направив соответствующее письменное заявление в государственные органы, иные организации (должностным лицам);
- обжаловать решения, принятые по их обращениям, в вышестоящие государственные органы, иные организации (вышестоящим должностным лицам) и (или) в суд.

Статья 15 Закона содержит перечень обязанностей должностных лиц государственных органов, иных организаций при рассмотрении обращений.

Должностные лица государственных органов, иных организаций при рассмотрении обращения обязаны:

- соблюдать требования, установленные настоящим Законом и иными актами законодательства Республики Беларусь об обращениях граждан;
- принимать меры для полного, объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения обращений;
- принимать законные и обоснованные решения;
- письменно информировать граждан о решениях, принятых по результатам рассмотрения письменных обращений, аргументировав их принятие;
- разъяснять порядок обжалования решений, принятых по обращениям;
- обеспечивать контроль за исполнением решений, принятых по обращениям;

- принимать в пределах своей компетенции меры по восстановлению нарушенных прав, свобод и (или) законных интересов граждан;
- решать в установленном порядке вопросы о привлечении к ответственности лиц, по вине которых допущены нарушения прав, свобод и (или) законных интересов граждан.

За нарушение законодательства Республики Беларусь об обращениях граждан должностные лица государственных органов, иных организаций несут ответственность в соответствии с законодательством Республики Беларусь (ст. 16 Закона).

Государственные органы, иные организации (должностные лица) рассматривают обращения без взимания платы.

Расходы, понесенные государственным органом, иной организацией в связи с рассмотрением обращений, содержащих заведомо ложные сведения, могут быть взысканы с граждан в судебном порядке (ст. 17 Закона).

10.4. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства

Наряду с гражданами Республики Беларусь на территории республики проживают иностранные граждане и лица без гражданства. Они также могут быть субъектами административно-правовых отношений.

Конституционно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства закреплён в ст. 11 Конституции, в которой установлено, что иностранные граждане и лица без гражданства на территории Беларуси пользуются правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией, законами и международными договорами.

Помимо Конституции Республики Беларусь в республике действует Закон от 3 июня 1993 г. «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» (изменения и дополнения: Закон от 4 января 2003 г.), Закон Республики Беларусь от 2 июня 1993 г. «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь» (изменения и дополнения: Закон от 24 июля 2002 г.), а также Правила пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь (утверждены Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 октября 1999 г. № 1654. Изменения и дополнения: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 июля 2002 г. № 949).

Иностранцами гражданами в Республике Беларусь признаются лица, не являющиеся гражданами Республики Беларусь и имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству другого государства.

Иностранцы граждане, имеющие гражданство двух или более государств, считаются в Республике Беларусь гражданами того государства, по документам которого они въехали на территорию Республики Беларусь.

Лицами без гражданства в Республике Беларусь признаются лица, не являющиеся гражданами Республики Беларусь и не имеющие доказательств своей принадлежности к гражданству другого государства (ст. 1 Закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь»).

Иностранцы граждане и лица без гражданства в Республике Беларусь пользуются теми же правами и свободами и выполняют те же обязанности, что и

граждане Республики Беларусь, если иное не следует из Конституции Республики Беларусь, настоящего Закона и иных актов законодательства республики. Ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства могут устанавливаться только в случаях, если это необходимо для защиты прав и основных свобод граждан Республики Беларусь, обеспечения государственной безопасности, охраны общественного порядка и здоровья населения.

Иностранные граждане и лица без гражданства в Республике Беларусь равны перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий и других обстоятельств.

Осуществление иностранными гражданами и лицами без гражданства в Республике Беларусь своих прав и свобод не должно наносить ущерба интересам Республики Беларусь, правам и законным интересам граждан Республики Беларусь и других лиц (ст. 3 указанного Закона).

Иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся в Республике Беларусь, обязаны выполнять Конституцию и законодательство Республики Беларусь, с уважением относиться к обычаям и традициям народа Республики Беларусь (ст. 5 Закона).

Иностранные граждане и лица без гражданства могут проживать в Республике Беларусь постоянно либо временно (ст. 6 Закона).

Иностранные граждане и лица без гражданства считаются постоянно проживающими в Республике Беларусь, если они имеют выданное органами внутренних дел разрешение на постоянное жительство в Республике Беларусь.

Разрешение на постоянное жительство в Республике Беларусь иностранным гражданам и лицам без гражданства выдается, если они:

- 1) находятся в близком родстве с гражданами Республики Беларусь;
- 2) заключили брак с гражданином Республики Беларусь.

Разрешение на постоянное жительство в Республике Беларусь может быть выдано иностранным гражданам и лицам без гражданства и в других предусмотренных законодательством Республики Беларусь случаях.

Вид на жительство в Республике Беларусь лицам, получившим разрешение на постоянное жительство в Республике Беларусь, оформляется в порядке, утверждаемом Советом Министров Республики Беларусь (ст. 7 Закона).

Иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся в Республике Беларусь по иным основаниям, считаются временно проживающими в Республике Беларусь. Условия их пребывания на территории Республики Беларусь определяются Советом Министров Республики Беларусь. Иностранные граждане и лица без гражданства, считающиеся временно проживающими в Республике Беларусь, должны выехать из Республики Беларусь по истечении определенного им срока пребывания (ст. 8 Закона).

Основные права, свободы и обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь закреплены в стст. 9 – 18 Закона.

Иностранным гражданам и лицам без гражданства, находящимся в Республике Беларусь, в соответствии с Конституцией и законами Республики Беларусь гарантируются неприкосновенность личности и жилья, другие личные права и свободы.

Задержанные или арестованные иностранные граждане либо лица без гражданства должны быть безотлагательно информированы на понятном им

языке о причинах задержания или ареста, правах, которые они имеют в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Орган, задержавший или арестовавший иностранного гражданина, сообщает об этом в Министерство иностранных дел Республики Беларусь для информирования о случившемся дипломатического или консульского представительства государства, гражданином которого является задержанный или арестованный.

Иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно или временно проживающие на территории Республики Беларусь, могут перемещаться по территории Республики Беларусь и выбирать место жительства в Республике Беларусь в соответствии с Правилами пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, утвержденными Советом Министров Республики Беларусь.

Ограничения в перемещении и выборе места жительства допускаются только в установленном законодательством порядке.

Иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие в Республике Беларусь, могут заниматься трудовой, хозяйственной или иной деятельностью, если эта деятельность не запрещена законодательством Республики Беларусь либо для занятия такой деятельностью не предусматривается обязательное условие, связанное с принадлежностью к гражданству Республики Беларусь.

Иностранные граждане и лица без гражданства, временно проживающие на территории Республики Беларусь, имеют право заниматься трудовой, хозяйственной или иной деятельностью – только при получении специального разрешения, выданного государственными органами, уполномоченными на то Советом Министров Республики Беларусь.

Иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие в Республике Беларусь и занимающиеся на законных основаниях трудовой, хозяйственной или иной деятельностью, имеют все социально-экономические права, которыми пользуются граждане Республики Беларусь, включая права на социальное обеспечение.

Социально-экономические права иностранных граждан и лиц без гражданства, временно проживающих на территории Республики Беларусь и занимающихся на законных основаниях трудовой, хозяйственной или иной деятельностью, определяются действующим законодательством.

Иностранные граждане и лица без гражданства имеют право на получение образования в Республике Беларусь в соответствии с порядком, установленным законодательством Республики Беларусь.

Иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие в Республике Беларусь, имеют право вступать на общих основаниях с гражданами Республики Беларусь в профессиональные союзы и другие общественные объединения, если это не противоречит их уставам и законодательству Республики Беларусь.

Иностранные граждане и лица без гражданства в Республике Беларусь могут заключать или расторгать брак с гражданами Республики Беларусь и иными лицами в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Иностранные граждане и лица без гражданства в Республике Беларусь пользуются правами и исполняют обязанности в брачных и семейных отношениях наравне с гражданами Республики Беларусь.

Иностранные граждане и лица без гражданства не могут избирать и быть избранными в выборные государственные органы Республики Беларусь, а также принимать участие в референдумах.

Иностранные граждане и лица без гражданства не могут занимать должности, назначение на которые в соответствии с законодательством связано с принадлежностью к гражданству Республики Беларусь.

Иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся в Республике Беларусь, не исполняют всеобщей воинской обязанности.

Порядок въезда иностранных граждан и лиц без гражданства в Республику Беларусь и порядок выезда указанных лиц из Республики Беларусь определяется стст. 19 – 22 Закона.

Иностранные граждане и лица без гражданства могут въезжать в Республику Беларусь и выезжать из Республики Беларусь только по действительным паспортам или документам, их заменяющим, при наличии разрешения, выданного в установленном порядке.

Иностранным гражданам и лицам без гражданства может быть отказано во въезде в Республику Беларусь:

1) если это необходимо для защиты прав и законных интересов граждан Республики Беларусь и иных лиц;

2) в интересах обеспечения государственной безопасности, охраны общественного порядка и здоровья населения;

3) если во время прежнего пребывания в Республике Беларусь были установлены факты нарушения лицом законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, таможенного, валютного или иного законодательства;

4) если при возбуждении ходатайства о въезде лицо сообщило о себе ложные сведения или не представило необходимые документы;

5) если иностранный гражданин или лицо без гражданства, въезжающие на территорию Республики Беларусь, не располагают средствами, необходимыми для покрытия расходов по своему пребыванию на территории Республики Беларусь и выезду за пределы Республики Беларусь. Размер средств, необходимых для оплаты указанных расходов, определяется Советом Министров Республики Беларусь;

6) если иностранный гражданин или лицо без гражданства включены в Список лиц, въезд которых на территорию Республики Беларусь запрещен или нежелателен. Правила включения иностранных граждан и лиц без гражданства в Список лиц, въезд которых в Республику Беларусь запрещен или нежелателен, а также порядок ведения данного Списка определяются Советом Министров Республики Беларусь;

7) в других случаях, предусмотренных законами Республики Беларусь.

Право на выезд иностранных граждан либо лиц без гражданства из Республики Беларусь может быть ограничено в случаях:

1) если в отношении их возбуждено уголовное дело, – до завершения его рассмотрения тем органом, в производстве которого оно находится;

2) если они осуждены за совершенное преступление, – до окончания срока отбывания наказания или освобождения от отбывания наказания;

3) если они не выполнили имущественных обязательств перед Республикой Беларусь или имущественных обязательств, возникших из брачных и семейных отношений, а также иных имущественных обязательств, установленных вступившими в законную силу судебными решениями, – до исполнения обязательств;

4) если их выезд противоречит интересам национальной безопасности, — до прекращения обстоятельств, препятствующих выезду.

Право на выезд иностранных граждан и лиц без гражданства из Республики Беларусь может быть ограничено и в других случаях, предусмотренных законами Республики Беларусь.

Иностранные граждане и лица без гражданства, проезжающие через территорию Республики Беларусь транзитом, перемещаются в пограничный пункт выезда из Республики Беларусь по установленному маршруту в соответствии с Правилами транзитного проезда, утвержденными Советом Министров Республики Беларусь.

Такие лица могут останавливаться на территории Республики Беларусь при наличии разрешения, выдаваемого в установленном порядке.

Ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства предусмотрена в разделе 4 Закона.

Иностранные граждане и лица без гражданства, совершившие на территории Республики Беларусь преступления, административные и иные правонарушения, несут ответственность в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Иностранцам либо лицам без гражданства, нарушившим законодательство о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, может быть сокращен определенный им срок пребывания в Республике Беларусь.

Срок пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь может быть сокращен также в случаях, если утратили силу основания для их дальнейшего нахождения в Республике Беларусь.

Иностранные граждане и лица без гражданства могут быть депортированы за пределы Республики Беларусь:

1) если это необходимо для охраны здоровья, защиты прав и законных интересов граждан Республики Беларусь и иных лиц;

2) если их действия противоречат интересам государственной безопасности или охраны общественного порядка;

3) если они грубо нарушили законодательство о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, таможенное, валютное или иное законодательство и нет оснований для привлечения их к уголовной ответственности;

4) в других случаях, предусмотренных законами Республики Беларусь.

Иностранные граждане и лица без гражданства обязаны покинуть Республику Беларусь в срок, указанный в решении о депортации, принятом в установленном порядке. Иностранные граждане или лица без гражданства, которые уклоняются от выезда либо в отношении которых имеются основания полагать, что они могут уклониться от выполнения решения о депортации, подлежат с санкции прокурора задержанию и депортации. Задержание допускается на срок, необходимый для депортации.

Закон Республики Беларусь «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь» гарантирует в соответствии с принципами Всеобщей декларации прав человека и другими общепризнанными международно-правовыми актами обеспечение права гражданина Республики

Беларусь свободно покидать свою страну и возвращаться в нее, регулирует порядок оформления документов для выезда за границу и въезда в Республику Беларусь.

Каждый гражданин Республики Беларусь имеет право выезжать из Республики Беларусь и въезжать в Республику Беларусь.

Гражданин Республики Беларусь не может быть лишен права на въезд в Республику Беларусь.

Гражданин Республики Беларусь не может быть лишен права на выезд из Республики Беларусь. Право на выезд гражданина Республики Беларусь может быть временно ограничено в соответствии с настоящим Законом и иными актами законодательства Республики Беларусь (ст. 1 указанного Закона).

В отношении граждан, обратившихся с просьбой о выезде из Республики Беларусь на постоянное жительство, и членов их семей действуют все положения законодательства Республики Беларусь, они пользуются всеми правами и несут установленные законом обязанности. Какое-либо произвольное ограничение их гражданских, трудовых, жилищных и иных прав не допускается.

Граждане Республики Беларусь до выезда за границу на постоянное жительство обязаны исполнить имущественные обязательства перед лицами, на которых распространяется юрисдикция Республики Беларусь, а также обязательства по уплате в бюджет Республики Беларусь налогов, других обязательных платежей и финансовых санкций.

Граждане Республики Беларусь, получившие выездные документы, имеют право согласно законодательству Республики Беларусь на вывоз имущества в страну выезда, принадлежащего им на праве собственности.

Граждане Республики Беларусь при выезде за границу на постоянное жительство имеют право сохранять за собой на территории Республики Беларусь жилье и другое имущество, принадлежащее им на праве собственности, кроме земли.

Выплата пенсий гражданам Республики Беларусь, выезжающим из Республики Беларусь за границу на постоянное жительство, осуществляется в порядке и на условиях, предусмотренных действующим законодательством и международными договорами Республики Беларусь.

Граждане Республики Беларусь, выехавшие из Республики Беларусь на постоянное жительство, по возвращении в Республику Беларусь на постоянное или временное жительство пользуются на общих основаниях всеми правами, гарантируемыми законодательством Республики Беларусь, и несут предусмотренные законом обязанности (ст. 2 Закона).

Выезд за границу оформляется гражданам по их личному заявлению или по ходатайству их законных представителей уполномоченными на это государственными органами по месту постоянного жительства заявителя.

Заявления о выезде за границу на постоянное жительство принимаются при наличии справки инспекции Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь об отсутствии задолженности по налогам, другим обязательным платежам и финансовым санкциям нотариально заверенного согласия лиц, находящихся на содержании заявителя и остающихся в Республике Беларусь, а при наличии несовершеннолетних детей, проживающих в Республике Беларусь, – также их законного представителя в Республике Беларусь при отсутствии у них требований по выплатам алиментных платежей.

В случаях, когда по каким-либо причинам справка или согласие, предусмотренные ч. 2 настоящей статьи, не могут быть получены, выезжающий гражданин имеет право обратиться в суд, рассматривающий вопрос о наличии или отсутствии задолженности перед бюджетом Республики Беларусь и алиментных обязательств. По решению суда алиментные обязательства могут быть погашены единовременно или в соответствии с международными договорами Республики Беларусь могут быть установлены обязательства по выплате алиментов.

Порядок и правила оформления документов на выезд из Республики Беларусь устанавливаются Советом Министров Республики Беларусь (ст. 3 Закона).

Документами, по которым осуществляется выезд из Республики Беларусь и въезд в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь, являются паспорт гражданина Республики Беларусь, дипломатические и служебные паспорта граждан Республики Беларусь, а также национальное удостоверение личности моряка.

Порядок оформления гражданам Республики Беларусь дипломатических и служебных паспортов, а также национального удостоверения личности моряка регулируется иными актами законодательства Республики Беларусь.

Паспорта, оформленные надлежащим образом, действительны для выезда из Республики Беларусь во все страны мира. Порядок въезда граждан Республики Беларусь в зарубежные страны регулируется их соответствующим законодательством, а также международными договорами Республики Беларусь.

Граждане Республики Беларусь, выехавшие за границу на постоянное жительство, становятся на учет в консульском учреждении Республики Беларусь за границей, о чем производится отметка в паспорте.

Граждане Республики Беларусь, постоянно проживающие за границей, въезжают в Республику Беларусь на временное жительство по действительным паспортам гражданина Республики Беларусь.

Граждане Республики Беларусь возвращаются на постоянное жительство в Республику Беларусь по паспортам гражданина Республики Беларусь, в которых сделана отметка о снятии их с учета в консульском учреждении Республики Беларусь за границей (ст. 4 Закона).

Основания для временных ограничений в праве на выезд из Республики Беларусь содержатся в ст. 5 Закона.

Выезд за границу гражданину Республики Беларусь может быть временно ограничен:

- 1) если он владеет сведениями, составляющими государственную тайну, – до прекращения действия обстоятельств, препятствующих выезду;
- 2) если против него возбуждено уголовное дело – до окончания производства по делу;
- 3) если он осужден за совершение преступления – до отбытия наказания или освобождения от наказания;
- 4) если он уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом, – до исполнения обязательств;
- 5) если к нему предъявлен гражданский иск в суде – до окончания производства по делу;
- 6) если он сообщил о себе заведомо ложные сведения при оформлении документов;

7) если он приписан к призывному участку и подлежит призыву в назначенное время на действительную срочную военную службу – до прохождения срочной военной службы или до освобождения от нее в соответствии с законом.

Предприятия, учреждения и организации обязаны представить в месячный срок по запросам государственных органов, уполномоченных оформлять документы на выезд за границу, сведения о наличии указанных в ч. 1 настоящей статьи причин, препятствующих выезду за границу.

При возникновении в какой-либо стране чрезвычайной ситуации, создающей невозможность безопасных условий проживания граждан Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь может принимать решения об ограничении выезда в данную страну. Эти решения и сведения об их отмене подлежат опубликованию. Указанные ограничения действуют до прекращения обстоятельств, препятствующих выезду.

Отметка в паспорте гражданина Республики Беларусь о выезде за границу может быть аннулирована в случаях, установленных пп. 1 – 6 ч. 1 настоящей статьи, а также при ее подделке.

Основанием для отказа в оформлении документов гражданину для выезда за границу на постоянное жительство могут быть случаи, предусмотренные пп. 1 – 7 ч. 1 настоящей статьи, а для выезда на временное пребывание – пп. 1 – 6 ч. 1 настоящей статьи.

Ограничения, указанные в п. 1 ч. 1 настоящей статьи, должны быть доведены до сведения граждан нанимателями, администрацией учебных заведений и командованием воинских частей при поступлении на работу, учебу, зачислении на действительную военную службу, связанные с допуском к сведениям, составляющим государственную тайну.

Заявление гражданина Республики Беларусь об оформлении документов на выезд за границу на постоянное жительство должно быть рассмотрено не позднее трех месяцев со дня подачи документов, а на временный выезд – в месячный срок.

Отметка в паспорте о временном выезде из Республики Беларусь действует сроком до пяти лет, а о выезде на постоянное жительство – на протяжении одного года. После окончания указанного в паспорте срока выезда за границу оформленные документы утрачивают силу, и заявление подается вновь в установленном настоящим Законом порядке.

Если поездка за границу связана со срочным лечением выезжающего гражданина либо с тяжелой болезнью или смертью близкого родственника, проживающего за границей, заявление об оформлении документов на выезд рассматривается немедленно, но не позднее чем на протяжении трех рабочих дней. При этом в паспорте производится отметка о выезде за границу сроком до трех месяцев.

Письменное сообщение об отказе в оформлении документов на выезд за границу по основаниям, предусмотренным ст. 5 настоящего Закона, направляется гражданину не позднее чем через десять дней после принятия такого решения.

В случае отклонения просьбы об оформлении документов на выезд за границу повторное заявление рассматривается после окончания шести месяцев со дня принятия решения об отказе в праве на выезд. На повторное рассмотрение принимаются ранее представленные документы, если указанные в них данные остались без изменений (ст. 6 Закона).

Порядок обжалования временного ограничения права на выезд за границу закреплён в ст. 7 Закона.

Временное ограничение права на выезд за границу может быть обжаловано гражданином в вышестоящий государственный орган, уполномоченный рассматривать заявления и жалобы граждан о выезде за границу, или в суд.

Временное ограничение права на выезд за границу, предусмотренное п. 2 и 3 ч. 1 ст. 5 настоящего Закона, обжалованию не подлежит.

Граждане Республики Беларусь, не достигшие восемнадцатилетнего возраста (далее – несовершеннолетние), могут выезжать из Республики Беларусь с письменного согласия законных представителей или в их сопровождении, если иное не предусмотрено настоящей статьёй. При отсутствии письменного согласия одного из законных представителей выезд из Республики Беларусь несовершеннолетнего может быть разрешен на основании решения суда.

Выезд из Республики Беларусь несовершеннолетнего для лечения, оздоровления или консультации по этим вопросам может быть осуществлен с письменного согласия одного из законных представителей или в его сопровождении.

Подлинность подписей законных представителей на документе о согласии на выезд из Республики Беларусь несовершеннолетнего должна быть удостоверена органом (лицом), имеющим право совершения нотариальных действий, или уполномоченным должностным лицом соответствующей паспортно-визовой службы, или руководителем (его заместителем) государственной жилищно-эксплуатационной организации по месту жительства законных представителей.

Для выезда из Республики Беларусь граждан Республики Беларусь в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет на постоянное жительство за границей дополнительно требуется их согласие, выраженное в письменной форме и удостоверенное в нотариальном порядке (ст. 9 Закона).

Граждане, признанные судом недееспособными, имеют право выезжать за границу только в сопровождении своих законных представителей (ст. 10 Закона).

В соответствии с Законом Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», Законом Республики Беларусь «Об иммиграции» и другими актами законодательства Республики Беларусь разработаны Правила пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь (утверждены Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 октября 1999 г. № 1654. Изменения и дополнения: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 июля 2002 г. № 949).

Иностранные граждане и лица без гражданства (далее, если не указано иное, – иностранцы), находящиеся в Республике Беларусь, обязаны быть зарегистрированы в порядке, установленном настоящими Правилами, иметь при себе действительные паспорта или заменяющие их документы (далее – паспорта) и предъявлять их по требованию представителей компетентных органов (п. 2 Правил).

Должностные лица юридических лиц, принимающих иностранцев, или индивидуальные предприниматели, принимающие иностранцев (далее, если не указано иное, – принимающая организация), обеспечивают своевременное разъяснение иностранцам их прав и обязанностей, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь, Законом Республики Беларусь «О правовом положе-

нии иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», Законом Республики Беларусь «Об иммиграции», настоящими Правилами, другими актами законодательства Республики Беларусь, точное выполнение установленных в отношении иностранцев правовых норм, ведут соответствующий учет иностранцев, прибывших к ним, а также несут ответственность за своевременное оформление документов на право их пребывания в Республике Беларусь, передвижения по территории страны и на выезд из Республики Беларусь по истечении определенного для иностранцев срока пребывания в республике (п. 3 Правил).

Лица, пригласившие иностранцев в Республику Беларусь по частным делам и предоставившие им жилую площадь для проживания в Республике Беларусь, обязаны принимать меры к своевременной регистрации этих иностранцев, их прописке или выписке, а также несут ответственность за соблюдение указанных требований.

Лица, предоставившие жилище, транспортные средства либо оказавшие иные услуги иностранцам, пребывающим на территории Республики Беларусь, в нарушение настоящих Правил или Правил транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Республики Беларусь, несут ответственность в соответствии с законодательством Республики Беларусь (п. 4 Правил).

Контроль за соблюдением настоящих Правил осуществляют органы внутренних дел во взаимодействии с органами государственной безопасности, а также пограничные войска Республики Беларусь – в пунктах пропуска на Государственной границе Республики Беларусь (п. 5 Правил).

Въезд иностранцев в Республику Беларусь и выезд их за ее пределы определен в пп. 6 – 12 Правил.

Иностранцы въезжают в Республику Беларусь и выезжают из Республики Беларусь через пункты пропуска на Государственной границе Республики Беларусь, открытые для международного сообщения, по паспортам, выданным компетентными органами страны их гражданства или постоянного места жительства при наличии виз Республики Беларусь, полученных в установленном порядке, если иной порядок въезда и выезда не определен международным соглашением Республики Беларусь с соответствующим государством.

Порядок выдачи иностранцам виз Республики Беларусь определяется Инструкцией о порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства виз Республики Беларусь, утверждаемой Министерством иностранных дел Республики Беларусь, Министерством внутренних дел Республики Беларусь и Государственным комитетом пограничных войск Республики Беларусь.

Иностранец, въезжающий в Республику Беларусь, должен располагать средствами, необходимыми для оплаты расходов по своему пребыванию на ее территории и выезду из Республики Беларусь, и предъявлять по требованию должностных лиц пограничных войск Республики Беларусь эти средства, разрешение на въезд в другое государство или разрешение на возвращение в государство своей гражданской принадлежности или постоянного места жительства.

Наличие средств, предусмотренных п. 8 настоящих Правил, может быть подтверждено путем предъявления:

- национальной валюты Республики Беларусь либо иностранной валюты, котируемой Национальным банком Республики Беларусь;
- документа, на основании которого возможно получение платежных средств;

- приглашения для временного въезда в Республику Беларусь, оформленного органами внутренних дел Республики Беларусь;
- документа, подтверждающего бронирование и оплату в Республике Беларусь места проживания и оплату питания;
- гарантийного письма принимающей иностранца организации об оплате всех расходов по пребыванию иностранца в Республике Беларусь и выезду его с территории Республики Беларусь;
- транспортного средства или проездных билетов в государство своего гражданства, постоянного места жительства или в третью страну.

Иностранец при въезде в Республику Беларусь должен располагать средствами в объеме, эквивалентном не менее 50 базовым величинам, установленным в Республике Беларусь, на каждый месяц пребывания. При въезде иностранца в Республику Беларусь на срок менее 1 месяца размер средств, которыми он должен располагать, составляет не менее 1 базовой величины на каждый день пребывания.

Иностранцу может быть отказано во въезде на территорию Республики Беларусь по основаниям, предусмотренным законодательством Республики Беларусь.

Отказ иностранцу во въезде на территорию Республики Беларусь отражается в его паспорте проставлением соответствующей отметки. Форма отметки и порядок ее проставления определяются Государственным комитетом пограничных войск Республики Беларусь.

Правила включения иностранцев в Список лиц, въезд которых в Республику Беларусь запрещен или нежелателен, а также порядок ведения данного Списка определяется Инструкцией о порядке включения иностранцев в Список лиц, въезд которых на территорию Республики Беларусь запрещен или нежелателен, утверждаемой Комитетом государственной безопасности Республики Беларусь, Государственным комитетом пограничных войск Республики Беларусь, Министерством иностранных дел Республики Беларусь и Министерством внутренних дел Республики Беларусь.

Право иностранца на выезд из Республики Беларусь может быть ограничено по основаниям, предусмотренным законодательством Республики Беларусь.

Порядок временного пребывания иностранцев в Республике Беларусь закреплён в пп. 13 – 26 Правил.

Иностранцы, временно пребывающие в Республике Беларусь, проживают на территории Республики Беларусь при наличии документа (отметки) о регистрации или разрешения на временное пребывание, оформленных в порядке, установленном настоящими Правилами.

Для оформления регистрации иностранцы по прибытии в Республику Беларусь в течение 3 суток, исключая праздничные и выходные дни, представляют свои паспорта в органы, уполномоченные на ведение регистрации, расположенные по месту проживания иностранца (далее если не указано иное, – органы регистрации).

Иностранцы проживают в Республике Беларусь только по тому месту жительства, по которому они зарегистрированы в органах регистрации.

При смене места жительства иностранец обязан зарегистрироваться в течение 3 суток в органах регистрации по новому месту проживания.

За регистрацию и продление срока действия регистрации с иностранцев взимается государственная пошлина в порядке и размерах, установленных законодательством Республики Беларусь.

Освобождаются от регистрации:

1) главы государств и правительств зарубежных стран, главы и члены парламентских, правительственных и ведомственных делегаций, прибывшие в Республику Беларусь по приглашениям Президента Республики Беларусь, Национального собрания Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов Республики Беларусь, технический персонал этих делегаций, члены семей перечисленных лиц;

2) лица, прибывшие в Республику Беларусь по паспортам, выданным Организацией Объединенных Наций;

3) иностранцы, прибывшие в Республику Беларусь на праздничные и выходные дни или на срок до 3 суток в обычные дни и выезжающие из Республики Беларусь в течение этих дней;

4) члены экипажей иностранных военных самолетов, прибывшие в Республику Беларусь в установленном порядке;

5) лица, входящие в состав экипажей гражданских воздушных судов международных авиалиний, бригад поездов международного железнодорожного сообщения, при нахождении в аэропорту или на станциях, указанных в действующем расписании движения;

6) лица, входящие в состав экипажей иностранных грузовых и пассажирских автотранспортных средств, осуществляющих перевозки грузов и пассажиров в международном сообщении или находящиеся в городах и населенных пунктах на маршрутах выполнения перевозок, в том числе и в пунктах назначения.

В Министерстве иностранных дел Республики Беларусь регистрируются:

1) главы и сотрудники иностранных дипломатических представительств и консульских учреждений, сотрудники аппарата военных атташе, торговых представительств иностранных государств в Республике Беларусь, а также супруг (супруга), дети, родители, проживающие совместно с данными лицами, гости глав и сотрудников иностранных дипломатических представительств и консульских учреждений, если эти гости проживают в их резиденциях либо на территории указанных представительств и учреждений;

2) сотрудники (включая членов их семей) представительств международных организаций в Республике Беларусь, которые согласно уставным документам данных организаций либо соответствующим международным договорам пользуются привилегиями и иммунитетами, а также члены их семей.

Указанным лицам, прошедшим регистрацию, выдаются дипломатические, служебные или консульские карточки.

Иностранцы, перечисленные в настоящем пункте, освобождаются от регистрации в гостиницах и органах внутренних дел по месту проживания.

Министерство иностранных дел Республики Беларусь вправе производить в необходимых случаях регистрацию прибывших в Республику Беларусь государственных и общественных деятелей иностранных государств и членов их семей, когда об этом ходатайствуют принимающие их организации, дипломатиче-

ские представительства или консульские учреждения, а также производить регистрацию сотрудников международных организаций, не указанных в пп. 15, 16 настоящих Правил. В этих случаях иностранцы освобождаются от регистрации в гостиницах или органах внутренних дел.

В гостиницах регистрируются все проживающие в них иностранцы.

В органах внутренних дел регистрируются все иностранцы, за исключением указанных в пп. 15 – 18 настоящих Правил.

Регистрация иностранцев в органах внутренних дел или гостиницах производится на основании личных обращений иностранцев или письменных заявок принимающих организаций, постоянных иностранных представительств в Республике Беларусь на срок проживания иностранцев, указанный в ходатайствах, турах, приглашениях.

При этом граждане государств с визовым режимом въезда на территорию Республики Беларусь регистрируются на срок, указанный в их личном обращении или ходатайстве принимающей организации, но не более срока действия визы Республики Беларусь.

Граждане государств с безвизовым режимом въезда на территорию Республики Беларусь регистрируются на срок не более срока, определенного международным соглашением Республики Беларусь с соответствующим государством. В случае отсутствия в соглашении указания о таком сроке безвизового пребывания регистрация осуществляется на срок, указанный в личном обращении иностранца или ходатайстве принимающей организации, но не более 90 суток в год.

После осуществления регистрации иностранцев администрации гостиниц в установленном порядке направляют соответствующую информацию в органы внутренних дел по месту расположения гостиницы.

До окончания срока действия регистрации иностранцы должны выехать из Республики Беларусь, или продлить срок действия регистрации, или оформить в установленном порядке разрешение на временное пребывание в Республике Беларусь, получив при необходимости соответствующую визу Республики Беларусь.

Разрешение на временное пребывание – документ или соответствующая отметка в паспорте иностранца, подтверждающие факт регистрации иностранца в органах внутренних дел и его право на временное пребывание на территории Республики Беларусь в период срока действия разрешения.

Разрешение на временное пребывание в Республике Беларусь выдается органами внутренних дел иностранцам, прибывшим в Республику Беларусь на срок более 90 суток в год:

1) для обучения в учебных заведениях Республики Беларусь – на срок учебы, но не более 1 года;

2) к близким родственникам – гражданам Республики Беларусь, постоянно проживающим в Республике Беларусь, – на срок пребывания, но не более 1 года;

3) для осуществления в установленном законодательством порядке трудовой, хозяйственной или иной деятельности на территории Республики Беларусь – на срок пребывания, но не более 1 года;

4) подавшим в установленном законодательством порядке ходатайство о предоставлении убежища или признании беженцем – на срок рассмотрения их ходатайства;

5) имеющим недвижимость на праве частной собственности и проживающим в ней – на срок пребывания, но не более 180 суток;

6) имеющим документ, подтверждающий право его владельца на въезд в Республику Беларусь, пребывание в Республике Беларусь и выезд из Республики Беларусь, – на срок его действия;

7) по другим основаниям, предусмотренным законодательством Республики Беларусь.

Разрешение на временное пребывание выдается иностранцам, зарегистрированным в органах внутренних дел, в порядке, установленном настоящими Правилами.

Иностранцу может быть отказано в продлении срока регистрации или выдаче разрешения на временное пребывание и указано покинуть территорию Республики Беларусь, если:

- установлены основания, в соответствии с которыми ему могло быть отказано во въезде на территорию Республики Беларусь;

- установлены факты нарушения иностранцем законодательства, правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, таможенного, валютного или иного законодательства.

Отказ в продлении срока действия регистрации или выдаче разрешения на временное пребывание оформляется в виде соответствующего заключения органа внутренних дел и отражается соответствующей отметкой в паспорте иностранца. Форма отметки и порядок ее проставления определяются Министерством внутренних дел Республики Беларусь.

Продление или отказ в продлении срока регистрации иностранцев, зарегистрированных в Министерстве иностранных дел Республики Беларусь, производится этим Министерством.

Порядок выдачи иностранцам разрешений на постоянное жительство и видов на жительство в Республике Беларусь определен пп. 27 – 38 Правил.

Заявления о получении разрешения на постоянное жительство в Республике Беларусь подаются временно пребывающими в Республике Беларусь иностранцами в органы внутренних дел по месту временного проживания, а лицами, находящимися за границей, – в дипломатические представительства или консульские учреждения Республики Беларусь.

Для получения разрешения на постоянное жительство в Республике Беларусь иностранцем в орган внутренних дел по месту предполагаемого жительства или в дипломатическое представительство, консульское учреждение Республики Беларусь за границей представляются:

- заявление с указанием подробных сведений о деятельности, которой он предполагает заниматься в Республике Беларусь, наличии средств для въезда в Республику Беларусь и проживания на ее территории до трудоустройства и возможности перевода этих средств в Республику Беларусь;

- паспорт, выданный государством, гражданином которого является заявитель, или государством, где он постоянно проживает;

- документ о судимости;

- медицинскую справку о состоянии здоровья;

- другие документы, перечень которых определяется Министерством внутренних дел Республики Беларусь и Министерством иностранных дел Республики Беларусь.

До принятия решения по заявлению иностранца о выдаче разрешения на постоянное жительство в Республике Беларусь органом внутренних дел производится проверка наличия у заявителя оснований для удовлетворения ходатайства о выдаче разрешения на постоянное жительство в Республике Беларусь, или для отказа в выдаче такого разрешения.

При отсутствии сведений о судимости иностранца, ходатайствующего об оставлении на постоянное жительство в Республике Беларусь, органом внутренних дел могут быть запрошены указанные сведения у компетентных органов государства его гражданской принадлежности или постоянного места жительства.

Решение по заявлению иностранца о выдаче разрешения на постоянное жительство в Республике Беларусь принимается начальником органа внутренних дел по месту постоянного жительства иностранца в Республике Беларусь.

Отрицательное решение выносится только при наличии оснований для отказа в получении разрешения на постоянное жительство в Республике Беларусь, предусмотренных ст. 14 Закона Республики Беларусь «Об иммиграции», а также отсутствии оснований для удовлетворения ходатайства о выдаче разрешения на постоянное жительство.

Письменное сообщение о принятом решении направляется иностранцу, временно проживающему в Республике Беларусь, не позднее чем через 10 дней после принятия решения.

О принятом решении в отношении иностранца, проживающего за границей, орган внутренних дел в течение 10 дней с момента принятия решения информирует консульское управление Министерства иностранных дел Республики Беларусь, которое направляет сообщение по данному вопросу в дипломатическое представительство или консульское учреждение Республики Беларусь за границей.

Дипломатическое представительство или консульское учреждение Республики Беларусь за границей выдает иностранцу, получившему разрешение на въезд в Республику Беларусь на постоянное жительство, иммиграционную визу.

Иностранцам, получившим в установленном порядке разрешение на постоянное жительство в Республике Беларусь, выдаются соответствующие виды на жительство.

Иностранным гражданам, постоянно проживающим в Республике Беларусь, виды на жительство для лиц без гражданства могут быть выданы только при представлении ими документа, свидетельствующего о том, что компетентными органами государства их гражданской принадлежности им разрешен выход из гражданства их государства или что они утратили свое гражданство.

Вид на жительство лица без гражданства заменяется видом на жительство иностранного гражданина, если его владелец предъявит в органы внутренних дел паспорт или другой документ, подтверждающий факт приобретения заявителем гражданства какого-либо государства.

Иностранцы, постоянно проживающие в Республике Беларусь, подлежат прописке по месту постоянного жительства и выписке с места постоянного жительства в порядке, установленном для граждан Республики Беларусь.

В случаях, предусмотренных законодательством Республики Беларусь,

разрешение на постоянное жительство иностранца в Республике Беларусь может быть аннулировано органом внутренних дел по месту постоянного жительства на ее территории иностранца самостоятельно или по представлению заинтересованного органа.

В случае, когда решение об аннулировании разрешения на постоянное жительство иностранца в Республике Беларусь принимается в судебном порядке, орган внутренних дел по месту постоянного жительства иностранца готовит необходимые материалы и направляет их в установленном порядке в суд, рассматривающий данный вопрос.

До принятия решения об аннулировании разрешения на постоянное жительство в Республике Беларусь суд или орган внутренних дел направляет иностранцу уведомление, в котором указываются причины рассмотрения данного вопроса, время и место его рассмотрения.

Иностранец, разрешение на постоянное жительство в Республике Беларусь которого аннулировано, обязан покинуть территорию Республики Беларусь в течение 1 месяца со дня его ознакомления с принятым решением.

Срок пребывания иностранца, разрешение на постоянное жительство которого в Республике Беларусь аннулировано, может быть продлен в случае обжалования иностранцем в суд принятого решения об аннулировании его разрешения на постоянное жительство в Республике Беларусь (на время рассмотрения его жалобы), или при наличии у него других оснований, предусмотренных законодательством Республики Беларусь, для временного пребывания на территории Республики Беларусь.

Разрешение на постоянное жительство в Республике Беларусь для воссоединения семьи может быть предоставлено другим близким родственникам граждан Республики Беларусь и иммигрантов в порядке, установленном Министерством внутренних дел Республики Беларусь.

Порядок представления соответствующих документов для принятия таких решений определяется Министерством внутренних дел Республики Беларусь.

Передвижение иностранцев по территории Республики Беларусь и выбор ими места жительства в Республике Беларусь определяется пп. 39 – 42 Правил.

Иностранцы могут свободно передвигаться по территории Республики Беларусь, за исключением мест, для посещения которых требуется специальное разрешение (пропуск), выдаваемое органами внутренних дел.

Въезд (временное пребывание и проживание) иностранцев в пограничную зону запрещается, кроме случаев, когда:

- в полученных иностранцами приглашениях, телеграммах указаны пункты, расположенные в данной зоне;
- иностранцы получили пропуска органов внутренних дел для въезда в пограничную зону.

Иностранцы, изменившие место пребывания в Республике Беларусь в нарушение настоящих Правил, обязаны по требованию органов внутренних дел возвратиться к прежнему месту пребывания.

Иностранец обязан информировать орган внутренних дел Республики Беларусь о всех изменениях своего места проживания в течение 10 дней.

За нарушение настоящих Правил иностранцы привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Нарушение настоящих Правил лицами, обязанными соблюдать их требования (включая лиц, пригласивших иностранцев в Республику Беларусь по частным делам либо оказывающих им услуги), влечет ответственность в соответствии с законодательством Республики Беларусь (п. 43).

Сокращение срока пребывания иностранцев в Республике Беларусь производится по основаниям, предусмотренным законодательством Республики Беларусь.

Порядок и правила выдворения иностранцев с территории Республики Беларусь определяются законодательством Республики Беларусь (п. 44).

Решение о сокращении срока пребывания иностранца в Республике Беларусь принимается органом внутренних дел.

После вынесения решения о сокращении срока пребывания иностранца в Республике Беларусь в его паспорте проставляется соответствующая отметка. Форма отметки и порядок ее проставления определяются Министерством внутренних дел Республики Беларусь (п. 45).

Решение о сокращении срока пребывания в отношении иностранца, имеющего визу Республики Беларусь, влечет за собой аннулирование соответствующей визы Республики Беларусь или сокращение срока ее действия.

Решение о сокращении срока пребывания иностранца, имеющего регистрацию или разрешение на временное пребывание, влечет за собой аннулирование регистрации или сокращение срока ее действия.

Иностранец, в отношении которого принято решение о сокращении срока пребывания в Республике Беларусь, обязан покинуть территорию Республики Беларусь в течение срока, указанного органом внутренних дел (п. 46).

Иностранец вправе обжаловать решение о сокращении срока его пребывания в Республике Беларусь в установленном законодательством порядке (п. 47).

При рассмотрении дела о нарушении иностранцем законодательства Республики Беларусь об иммиграции орган внутренних дел имеет право временно изъять паспорт у иностранца, нарушившего иммиграционное законодательство, если он не имеет постоянного места жительства в Республике Беларусь.

После окончания производства по делу о нарушении иммиграционного законодательства или настоящих Правил паспорт возвращается его владельцу (п. 48).

Средства, поступающие в республиканский бюджет от взыскания штрафов с иностранцев, нарушивших законодательство Республики Беларусь об иммиграции, в последующем направляются органам внутренних дел для финансирования их расходов, связанных с рассмотрением и исполнением дел о нарушении законодательства об иммиграции.

Порядок направления указанных средств органам внутренних дел определяется Министерством финансов Республики Беларусь и Министерством внутренних дел Республики Беларусь (п. 49).

Иностранцы могут выплачивать штрафы, налагаемые на них за нарушение иммиграционного законодательства, в свободно конвертируемой валюте в соответствии с курсом, устанавливаемым Национальным банком Республики Беларусь на день уплаты штрафа (п. 50).

ТЕМА 11. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

- 11.1. Понятие и виды общественных объединений.
- 11.2. Административно-правовой статус общественных объединений.
- 11.3. Ответственность общественных объединений.
- 11.4. Порядок организации и деятельности политических партий.
- 11.5. Нормативно-правовые основы организации и деятельности профсоюзов.
- 11.6. Правовое положение религиозных объединений.

11.1. Понятие и виды общественных объединений

Субъектами административного права в процессе государственного управления являются не только органы исполнительной власти, государственного управления, их структурные подразделения, но и общественные объединения.

Права граждан в государственном управлении реализуются не только индивидуально, но и в коллективном порядке.

Право объединяться в ассоциации – одно из неотъемлемых прав человека, закрепленное в ряде международных правовых актов. «Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций. Никто не может быть принужден вступать в какую-нибудь ассоциацию», – устанавливает ст. 20 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. [26, с. 306]

Право граждан Республики Беларусь на объединение закреплено в ст. 36 Конституции Республики Беларусь, законах Республики Беларусь от 4 октября 1994 г. «Об общественных объединениях» (в редакции Закона Республики Беларусь от 19 июля 2005 г.), от 5 октября 1994 г. «О политических партиях» (в редакции Закона Республики Беларусь от 19 июля 2005 г.), от 22 апреля 1992 г. «О профессиональных союзах» (в редакции Закона от 14 января 2000 г. Изменения: Закон от 14 июля 2000 г.), от 17 декабря 1992 г. «О свободе совести и религиозных организациях» (в редакции Закона Республики Беларусь от 31 октября 2002 г.) и др.

В ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях» дано понятие общественного объединения, союза (ассоциации) общественных объединений.

Общественным объединением является добровольное объединение граждан, в установленном законодательством порядке объединившихся на основе общности интересов для совместной реализации гражданских, социальных, культурных и иных прав.

Под это определение можно было бы подвести любое объединение граждан, если бы законодателем предусмотрительно не была сделана оговорка.

Так, в Законе «Об общественных объединениях» сказано, что его действие не распространяется на политические партии, профессиональные союзы, религиозные организации, их союзы (ассоциации), республиканские государственно-общественные объединения, органы территориального общественного самоуправления, иные общественные формирования, порядок создания и деятельности которых устанавливается соответствующими законодательными актами.

Следовательно, степень государственного регулирования деятельности общественных объединений зависит от характера установленных задач конкретного общественного объединения.

Общественные объединения создаются в целях реализации и защиты гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод, активизации самодеятельности граждан, их участия в управлении государственными и общественными делами, удовлетворения профессиональных и любительских интересов, развития научного, технического и художественного творчества, охраны здоровья населения, участия в благотворительной деятельности, проведения культурно-оздоровительной и спортивной работы, охраны природы, памятников истории и культуры, расширения международных связей, осуществления иной деятельности, не запрещенной законом.

Общественными объединениями признаются массовые движения, ветеранские организации, организации инвалидов, молодежные и детские организации, научные, технические, культурно-просветительные, физкультурно-спортивные и иные добровольные общества, творческие союзы, землячества, фонды, ассоциации и другие формы объединения граждан.

Союзом (ассоциацией) общественных объединений (далее – союз) является добровольное объединение общественных объединений, создаваемое на основе учредительного договора между ними для координации их уставной деятельности, представления и защиты общих законных интересов.

Общественные объединения, союзы являются некоммерческими организациями.

Право на свободу объединений закреплено в ст. 2 указанного Закона.

Граждане Республики Беларусь имеют право по своей инициативе создавать общественные объединения и вступать в действующие общественные объединения.

Иностранные граждане и лица без гражданства могут вступать в действующие общественные объединения, если это предусмотрено их уставами.

Иностранные граждане могут являться учредителями международных общественных объединений, создаваемых на территории Республики Беларусь.

Статус общественных объединений, союзов определен в ст. 3 Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях».

На территории Республики Беларусь создаются и действуют *международные, республиканские и местные общественные объединения*, союзы.

Международными признаются общественные объединения, союзы, деятельность которых распространяется на территорию Республики Беларусь (одной или нескольких административно-территориальных единиц Республики Беларусь) и территорию одного или нескольких иностранных государств.

Республиканскими признаются общественные объединения, союзы, деятельность которых распространяется на всю территорию Республики Беларусь.

Местными признаются общественные объединения, союзы, деятельность которых распространяется на территорию одной или нескольких административно-территориальных единиц Республики Беларусь.

Общественные объединения, союзы создаются и действуют на основе принципов *законности, добровольности, самостоятельности и гласности* (ст. 4. Закона)

Государство гарантирует защиту прав и законных интересов общественных объединений, союзов.

Вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность общественных объединений, союзов, равно как и вмешательство общественных объединений, союзов в деятельность государственных органов и должностных лиц, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законодательством (ст. 6 Закона).

Создание и деятельность общественных объединений, союзов, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя либо ведущих пропаганду войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды, запрещаются.

Деятельность незарегистрированных общественных объединений, союзов на территории Республики Беларусь запрещается (ст. 7 Закона).

11.2. Административно-правовой статус общественных объединений

Административная правосубъектность общественных объединений возникает с момента принятия объединением решений о его создании, об утверждении устава объединения и формирования руководящих и контрольно-ревизионных органов съездом (конференцией) или общим собранием. После принятия указанных решений объединение считается созданным. Оно осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права и принимает на себя обязанности, предусмотренные Законом Республики Беларусь «Об общественных объединениях». Административная правосубъектность общественных объединений закрепляется государством, включая комплекс принадлежащих им прав и обязанностей, реализуемых во взаимоотношениях с представителями исполнительной власти и гражданами.

В качестве учредителей общественного объединения имеют право выступать граждане, достигшие восемнадцатилетнего возраста, за исключением молодежных и детских общественных объединений, учредителями которых могут выступать граждане, достигшие шестнадцатилетнего возраста.

Молодежным признается общественное объединение граждан в возрасте до тридцати одного года (не менее двух третей от общего числа членов), которое выражает их специфические интересы и уставная деятельность которого направлена на обеспечение социального становления и всестороннего развития молодежи.

Детским признается общественное объединение граждан в возрасте до восемнадцати лет (не менее двух третей от общего числа членов), которое выражает их специфические интересы и уставная деятельность которого направлена на обеспечение социального становления и всестороннего развития детей.

Для создания и деятельности в Республике Беларусь общественного объединения необходимо:

- для международного общественного объединения – не менее десяти учредителей (членов) от Республики Беларусь и не менее чем по три учредителя (члена) от одного или нескольких иностранных государств, а также наличие на территории этих государств организационных структур этого общественного объединения;
- для республиканского общественного объединения – не менее чем по десять учредителей (членов) от большинства областей Республики Беларусь и г. Минска;
- для местного общественного объединения – не менее десяти учредителей (членов) от большинства административно-территориальных единиц территории, на которую будет распространяться деятельность этого общественного объединения.

В качестве учредителей союза имеют право выступать общественные объединения, принявшие решение создать союз.

Для создания и деятельности в Республике Беларусь союза необходимо не менее двух общественных объединений, при этом:

- для международного союза – одновременно не менее одного общественного объединения, зарегистрированного в Республике Беларусь, и не менее одного общественного объединения, осуществляющего деятельность в соответствии с его уставом на территории одного или нескольких иностранных государств;

– для республиканского союза – не менее двух республиканских общественных объединений либо не менее одного республиканского и одного местного общественного объединения одновременно;

– для местного союза – не менее двух местных общественных объединений.

Учредители общественного объединения, союза созывают учредительный съезд, или конференцию, или общее собрание, или иное учредительное собрание, на котором принимают решение о создании общественного объединения, союза, утверждают название и устав общественного объединения, союза и избирают органы общественного объединения, союза. При создании союза его учредителями также заключается учредительный договор.

Общественное объединение может, а в случае, предусмотренном абзацем 2 ч. 4 настоящей статьи, обязано создавать свои организационные структуры, под которыми понимаются его структурные подразделения, создаваемые в соответствии с уставом этого общественного объединения по территориальному либо иному принципу и действующие на основании устава того общественного объединения, структурными подразделениями которого они являются.

В Республике Беларусь могут создаваться организационные структуры международных общественных объединений, созданных на территории иностранных государств. Такие организационные структуры создаются и действуют в порядке, установленном для международных общественных объединений, созданных на территории Республики Беларусь.

Организационные структуры общественного объединения в соответствии с уставом общественного объединения, структурными подразделениями которого они являются, могут наделяться правами юридического лица (ст. 8 Закона).

Учредительным документом общественного объединения является устав общественного объединения.

Учредительными документами союза являются устав союза и учредительный договор союза.

Устав общественного объединения, союза должен содержать:

– полное и сокращенное название общественного объединения, союза;

– цели, задачи, предмет и методы деятельности общественного объединения, союза;

– указание на территорию распространения деятельности общественного объединения, союза;

– условия и порядок приобретения и утраты членства в общественном объединении, союзе, а также порядок учета членов общественного объединения, союза;

– права и обязанности членов общественного объединения, союза;

– порядок управления деятельностью общественного объединения, союза; название, состав, порядок избрания, порядок и периодичность созыва, сроки полномочий органов общественного объединения, союза, органов организационных структур общественного объединения и их компетенцию; порядок принятия и обжалования решений органов общественного объединения, союза, органов организационных структур общественного объединения;

– источники и порядок формирования денежных средств и иного имущества общественного объединения, союза; орган, правомочный принимать решения о приобретении имущества и распоряжении им; пределы распоряжения имуществом общественного объединения его организационными структурами;

- порядок внесения изменений и (или) дополнений в учредительные документы общественного объединения, союза;
- порядок реорганизации и ликвидации общественного объединения, союза и порядок использования имущества, оставшегося после ликвидации общественного объединения, союза;
- юридический адрес общественного объединения, союза (место нахождения руководящего органа);
- структуру общественного объединения, условия и порядок создания и прекращения деятельности его организационных структур (только для устава общественного объединения).

В уставе общественного объединения, союза могут содержаться и иные положения, касающиеся создания и деятельности общественного объединения, союза и не противоречащие законодательству.

Учредительный договор союза должен содержать:

- полное и сокращенное название союза;
- порядок совместной деятельности учредителей союза по его созданию;
- условия передачи союзу имущества учредителей союза и других его членов;
- условия участия в деятельности союза учредителей союза и других его членов;
- условия и порядок управления деятельностью союза;
- условия и порядок приобретения и утраты членства в союзе;
- ответственность членов союза по его обязательствам.

В учредительный договор союза по согласию учредителей союза могут быть включены и иные условия.

В учредительных документах общественного объединения, союза не допускается указание на превосходство какой-либо расы, национальности, религии или социальной группы (ст. 9 Закона).

Высшим органом общественного объединения, союза является съезд, конференция, общее собрание или иное собрание членов общественного объединения или их представителей (делегатов), представителей членов союза.

Высший орган общественного объединения, союза:

- утверждает название и устав общественного объединения, союза;
- избирает руководящий орган общественного объединения, союза, осуществляющий в период между заседаниями (созывами) высшего органа общественного объединения, союза руководство деятельностью общественного объединения, союза;
 - избирает контрольно-ревизионный орган общественного объединения, союза, осуществляющий внутреннюю проверку финансово-хозяйственной деятельности общественного объединения, союза, а также внутренний контроль за соответствием деятельности общественного объединения, союза законодательству и их учредительным документам;
 - вносит в устав общественного объединения, союза изменения и (или) дополнения, если иное не предусмотрено настоящей статьей;
 - принимает решения о реорганизации или ликвидации общественного объединения, союза, если иное не предусмотрено настоящим Законом;
 - принимает иные решения, обязательные для всех органов и членов общественного объединения, союза.

Руководящий орган общественного объединения состоит не менее чем из трех членов общественного объединения.

Руководящий орган союза состоит не менее чем из трех членов общественных объединений, входящих в союз.

Руководящий орган общественного объединения в период между заседаниями (созывами) высшего органа общественного объединения имеет право вносить в устав общественного объединения изменения и (или) дополнения, связанные с переменной юридического адреса общественного объединения (места нахождения руководящего органа) либо обусловленные изменениями в законодательстве.

Высшим органом организационной структуры общественного объединения в соответствии с уставом общественного объединения является конференция, общее собрание или иное собрание.

Высший орган организационной структуры общественного объединения:

- избирает в порядке, определенном уставом общественного объединения, руководящий орган организационной структуры, осуществляющий в период между заседаниями (созывами) высшего органа организационной структуры руководство ее деятельностью;

- избирает контрольно-ревизионный орган организационной структуры;

- принимает решения, обязательные для органов организационной структуры и состоящих в ней членов общественного объединения.

Руководящие и контрольно-ревизионные органы общественного объединения, его организационных структур, союза являются выборными органами. В выборные органы общественного объединения, его организационных структур могут быть избраны только члены этого общественного объединения, достигшие восемнадцатилетнего возраста. В выборные органы союза могут быть избраны только члены общественных объединений, входящих в этот союз, достигшие восемнадцатилетнего возраста. Не допускается одновременное занятие членом общественного объединения должностей в руководящем и контрольно-ревизионном органах общественного объединения, его организационных структур, союза.

Общественное объединение, его организационные структуры, союз могут образовывать иные органы, необходимые для осуществления уставной деятельности. Порядок образования таких органов, их компетенция и порядок принятия ими решений определяются учредительными документами общественного объединения, союза (ст. 10 Закона).

Общественные объединения имеют фиксированное членство.

Членами общественных объединений могут быть граждане, достигшие шестнадцатилетнего возраста. В случаях, предусмотренных уставом общественного объединения, его членами могут быть граждане, не достигшие шестнадцатилетнего возраста, при наличии соответствующего письменного согласия своих законных представителей.

Юридические лица не могут быть членами общественных объединений.

Членами союза являются общественные объединения, входящие в этот союз (ст. 11 Закона).

Название общественного объединения должно содержать указание на его организационно-правовую форму и характер деятельности. Название организационной структуры общественного объединения должно содержать указание на название общественного объединения, структурным подразделением которого она является.

Название союза должно содержать указание на основной предмет его деятельности и деятельности его членов и включать слова «союз» или «ассоциация».

В названии общественного объединения, его организационных структур, союза не допускается использование:

- слов «Республика Беларусь», «Беларусь», «белорусский», «национальный» и «народный», если иное не определено Президентом Республики Беларусь;
- официальных названий (как полных, так и сокращенных) иностранных государств либо ранее существовавших государств;
- имени гражданина – при отсутствии заявления такого гражданина (в случае его смерти – заявления его наследников) о даче согласия на использование в названии общественного объединения, союза имени этого гражданина;
- указания на превосходство какой-либо расы, национальности, религии или социальной группы.

Общественное объединение, союз могут иметь флаг, гимн, эмблему, значок, вымпел, галстук, нагрудные и опознавательные знаки (далее – символика, если иное не предусмотрено настоящим Законом), которые учреждаются в порядке, установленном законодательством и их учредительными документами.

Использование государственных символов Республики Беларусь и (или) символов иностранного государства либо ранее существовавшего государства в качестве символики общественного объединения, союза не допускается.

Название общественного объединения, союза, в том числе сокращенное, и их символика должны отличаться от названий и символики других общественных объединений, союзов, зарегистрированных в Республике Беларусь либо ликвидированных по решению суда, и не должны противоречить настоящему Закону, иным актам законодательства, учредительным документам общественного объединения, союза, а также нарушать права на интеллектуальную собственность.

Название и символика общественного объединения, союза не могут служить цели насильственного изменения конституционного строя либо пропаганды войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды (ст. 12 Закона).

Порядок государственной регистрации общественного объединения, союза, их символики, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, союза, устанавливается в ст. 13 Закона и иными актами законодательства.

Государственная регистрация международных и республиканских общественных объединений, союзов, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в уставы этих общественных объединений, союзов, осуществляется Министерством юстиции Республики Беларусь (далее – Министерство юстиции).

Государственная регистрация местных общественных объединений, союзов, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в уставы этих общественных объединений, союзов, осуществляется управлениями юстиции областного, Минского городского исполнительного комитета.

Гимн, значок, вымпел, галстук подлежат государственной регистрации одновременно с государственной регистрацией общественного объединения, союза или отдельно от нее в порядке, установленном для государственной регистрации общественного объединения, союза.

Государственная регистрация флагов, эмблем, нагрудных и опознавательных знаков общественных объединений, союзов осуществляется в соответствии с законодательством о государственной регистрации официальных геральдических символов.

Для государственной регистрации общественного объединения, союза в месячный срок со дня проведения учредительного съезда, конференции, общего собрания или иного учредительного собрания в Министерство юстиции, управления юстиции областного, Минского городского исполнительного комитета (далее – соответствующий регистрирующий орган, если иное не предусмотрено настоящим Законом) представляются:

- заявление о государственной регистрации общественного объединения, союза, подписанное не менее чем тремя членами руководящего органа общественного объединения, союза;
- устав общественного объединения, союза в двух экземплярах;
- протокол учредительного съезда, конференции, общего собрания или иного учредительного собрания;
- документ банка, подтверждающий оплату регистрационного сбора;
- для общественного объединения – список учредителей общественного объединения, в котором указаны фамилия, имя, отчество, дата рождения, гражданство, адрес постоянного места жительства и номер домашнего телефона, место работы (учебы) и номер рабочего телефона, а также содержится личная подпись каждого из учредителей; графическое изображение организационных структур с указанием их местоположения. Международным общественным объединением также представляются документы, свидетельствующие о создании его организационных структур на территории одного или нескольких иностранных государств (протоколы собраний либо выписки из них, списки членов общественного объединения, состоящих в этих организационных структурах, заверенные в установленном порядке);
- для союза – копии уставов общественных объединений, создающих союз, и свидетельств о государственной регистрации этих общественных объединений, выписки из протоколов заседаний руководящих органов общественных объединений, на которых были приняты решения о выступлении их в качестве учредителей союза, и учредительный договор. При этом документы общественных объединений иностранных государств должны быть легализованы в установленном законодательством порядке, если иное не предусмотрено международными договорами Республики Беларусь, и иметь перевод на один из государственных языков Республики Беларусь, заверенный в установленном порядке;
- списки членов выборных органов общественного объединения, союза, в которых указаны фамилия, имя, отчество, дата рождения, гражданство, адрес постоянного места жительства и номер домашнего телефона, место работы (учебы) и номер рабочего телефона, должности в этих выборных органах;
- заявление гражданина (в случае его смерти – заявление его наследников) о даче согласия на использование в названии общественного объединения, союза имени этого гражданина (только при включении имени этого гражданина в название общественного объединения, союза);
- решение высшего органа общественного объединения, союза о наделении не менее трех членов руководящего органа общественного объединения, союза полномочиями представлять общественное объединение, союз в процессе государственной регистрации либо в суде;
- документ, подтверждающий наличие юридического адреса общественного объединения, союза (места нахождения руководящего органа);

– документ об оплате за сообщение о государственной регистрации общественного объединения, союза в периодическом печатном издании, определенном актами законодательства.

Для государственной регистрации гимна, значка, вымпела, галстука общественного объединения, союза, если их наличие предусмотрено уставами общественного объединения, союза, в соответствующий регистрирующий орган представляются:

– заявление о государственной регистрации гимна, значка, вымпела, галстука общественного объединения, союза, подписанное не менее чем тремя членами руководящего органа общественного объединения, союза;

– текст и музыкальная редакция (ноты) гимна общественного объединения, союза;

– изображение значка, вымпела, галстука общественного объединения, союза размером 10x10 см в четырех экземплярах, а также их подробное описание;

– решения правомочных органов общественного объединения, союза об утверждении гимна, значка, вымпела, галстука общественного объединения, союза;

– заключение Комитета по архивам и делопроизводству при Совете Министров Республики Беларусь;

– документ банка, подтверждающий оплату регистрационного сбора, – при государственной регистрации гимна, значка, вымпела, галстука общественного объединения, союза отдельно от государственной регистрации общественного объединения, союза.

В случае если заявления о государственной регистрации общественного объединения, союза или о государственной регистрации гимна, значка, вымпела, галстука общественного объединения, союза подали два или более общественных объединения, два или более союза, имеющие одно и то же название и (или) одни и те же гимн, значок, вымпел, галстук, предпочтение отдается общественному объединению, союзу, ранее других подавшим заявления о государственной регистрации под этим названием или о государственной регистрации гимна, значка, вымпела, галстука, а другим общественным объединениям, союзам предлагается изменить название и (или) гимн, значок, вымпел, галстук.

Для государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, союза, в месячный срок со дня их внесения в соответствующий регистрирующий орган представляются:

– заявление о государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, союза, подписанное не менее чем тремя членами руководящего органа общественного объединения, союза;

– протокол заседания органа, правомочного вносить изменения и (или) дополнения в устав общественного объединения, союза;

– оригинал устава общественного объединения, союза;

– устав общественного объединения, союза с внесенными в него изменениями и (или) дополнениями (новая редакция) в двух экземплярах;

– документ банка, подтверждающий оплату регистрационного сбора.

Для государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, союза и касающихся изменения полного и (или) сокращенного названия общественного объединения, союза, кроме документов, указанных в части девятой настоящей статьи, в соответствующий регистрирующий орган представляются:

- свидетельство о государственной регистрации общественного объединения, союза;
- заявление гражданина (в случае его смерти – заявление его наследников) о даче согласия на использование в названии общественного объединения, союза имени этого гражданина (только при включении имени этого гражданина в название общественного объединения, союза);
- документ об оплате за сообщение об изменении полного и (или) сокращенного названия общественного объединения, союза в периодическом печатном издании, определенном актами законодательства;
- документ о сдаче общественным объединением, союзом печати либо штампа.

Для государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, союза и касающихся изменения целей, задач, предмета и методов деятельности общественного объединения, союза, указания на территорию распространения деятельности общественного объединения, союза, кроме документов, указанных в ч. 9 настоящей статьи, в соответствующий регистрирующий орган представляется свидетельство о государственной регистрации общественного объединения, союза.

Для государственной регистрации организационных структур международного общественного объединения, созданного на территории иностранного государства, представляются копии устава международного общественного объединения и свидетельства о регистрации этого международного общественного объединения, другие документы, подтверждающие создание в установленном порядке общественного объединения на территории иностранного государства, а также иные документы, свидетельствующие о создании организационных структур такого общественного объединения на территории Республики Беларусь. Документы, составленные за пределами Республики Беларусь в соответствии с законодательством иностранного государства, должны быть легализованы в установленном порядке, если иное не предусмотрено международными договорами Республики Беларусь, и иметь перевод на один из государственных языков Республики Беларусь, заверенный в установленном порядке.

Порядок рассмотрения документов, представляемых для государственной регистрации общественного объединения, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, союза определен в ст. 14 Закона.

Заявления о государственной регистрации общественного объединения, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, союза, рассматриваются соответствующим регистрирующим органом в месячный срок со дня их поступления.

Соответствующий регистрирующий орган вправе осуществлять проверку достоверности документов, представляемых для государственной регистрации общественного объединения, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, союза.

После изучения документов, представленных для государственной регистрации общественного объединения, союза, соответствующий регистрирующий орган направляет их в Республиканскую комиссию по регистрации (перерегистрации) общественных объединений, которая в пятидневный срок со дня получе-

ния документов дает заключение о возможности государственной регистрации общественного объединения, союза и направляет его в соответствующий регистрирующий орган.

Состав Республиканской комиссии по регистрации (перерегистрации) общественных объединений утверждается Президентом Республики Беларусь.

Решение о государственной регистрации общественного объединения, союза принимается соответствующим регистрирующим органом на основании заключения Республиканской комиссии по регистрации (перерегистрации) общественных объединений.

По результатам рассмотрения документов, представленных для государственной регистрации, соответствующий регистрирующий орган принимает одно из следующих решений:

- о государственной регистрации общественного объединения, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, союза;
- об отсрочке государственной регистрации общественного объединения, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, союза;
- об отказе в государственной регистрации общественного объединения, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, союза.

Зарегистрированным общественному объединению, союзу выдаются свидетельства о государственной регистрации общественного объединения, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков и один экземпляр устава общественного объединения, союза, на котором делается отметка о государственной регистрации этого общественного объединения, союза. При государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, союза, на уставе этого общественного объединения, союза делается отметка о государственной регистрации изменений и (или) дополнений.

При государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, союза и касающихся изменения полного и (или) сокращенного названия, целей, задач, предмета и методов деятельности общественного объединения, союза, указания на территорию распространения деятельности общественного объединения, союза, в Государственный реестр общественных объединений, союзов, в реестры местных общественных объединений, союзов вносится новая запись о государственной регистрации общественного объединения, союза, предыдущая запись исключается и выдается новое свидетельство о государственной регистрации общественного объединения, союза.

Руководителю зарегистрированного общественного объединения, союза может быть выдано удостоверение в порядке, установленном Советом Министров Республики Беларусь.

Основания отсрочки государственной регистрации, отказа в государственной регистрации общественного объединения, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, союза закреплены в ст. 15 Закона.

Решение об отсрочке государственной регистрации общественного объединения, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, союза, на срок до одного месяца может быть принято соответствующим регистрирующим органом в связи с нарушением установленного порядка создания общественного объединения, союза, утверждения их гимнов, значков, вымпелов, галстуков либо внесения изменений и (или) дополнений в устав общественного объединения, союза, если такое нарушение носит устранимый характер.

При устранении в течение установленного срока общественным объединением, союзом нарушений, послуживших основанием для отсрочки государственной регистрации общественного объединения, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, союза, повторное заявление о государственной регистрации рассматривается соответствующим регистрирующим органом в порядке, установленном настоящим Законом.

Решение об отказе в государственной регистрации общественного объединения, союза принимается в случае:

- нарушения установленного порядка создания общественного объединения, союза, если такое нарушение носит неустранимый характер;
- несоответствия учредительных документов общественного объединения, союза (целей, задач, методов деятельности, территории распространения деятельности общественного объединения, союза) требованиям законодательства;
- непредставления общественным объединением, союзом всех предусмотренных законодательными актами документов, необходимых для их государственной регистрации;
- несоответствия названия общественного объединения, союза, в том числе сокращенного, их символики, а также условий членства в общественном объединении, союзе требованиям законодательства и (или) их учредительным документам;
- невыполнения в месячный срок требований, указанных в решении об отсрочке государственной регистрации общественного объединения, союза;
- отказа выполнить законное предложение соответствующего регистрирующего органа об изменении названия общественного объединения, союза.

Решение об отказе в государственной регистрации гимнов, значков, вымпелов, галстуков общественного объединения, союза принимается в случае:

- нарушения установленного порядка утверждения гимна, значка, вымпела, галстука, если такое нарушение носит неустранимый характер;
- несоответствия гимна, значка, вымпела, галстука требованиям законодательства и (или) их учредительным документам;
- невыполнения в месячный срок требований, указанных в решении об отсрочке государственной регистрации гимна, значка, вымпела, галстука;
- отказа выполнить законное предложение соответствующего регистрирующего органа об изменении гимна, значка, вымпела, галстука.

Общественному объединению, союзу может быть отказано в государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, союза, в случае нарушения порядка их внесения, несоот-

ветствия этих изменений и (или) дополнений требованиям законодательства либо невыполнения в месячный срок требований, указанных в решении об отсрочке государственной регистрации этих изменений и (или) дополнений.

Соответствующий регистрирующий орган в пятидневный срок со дня принятия решения об отсрочке государственной регистрации либо об отказе в государственной регистрации общественного объединения, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, союза, в письменной форме сообщает о принятом решении в руководящий орган общественного объединения, союза с указанием оснований для отсрочки или отказа.

Если государственная регистрация общественного объединения, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, союза, не осуществлена в срок, предусмотренный настоящим Законом, либо принято решение об отказе в государственной регистрации по мотивам, которые учредителями (руководящим органом) общественного объединения, союза считаются не имеющими оснований, они могут обжаловать принятое решение в судебном порядке в месячный срок со дня его получения.

Решение Министерства юстиции обжалуется в Верховный Суд Республики Беларусь, решения управлений юстиции областных, Минского городского исполнительных комитетов – соответственно в областные, Минский городской суды.

Порядок государственной регистрации, постановки на учет организационных структур общественного объединения определен в ст. 16 Закона.

Организационные структуры общественного объединения, наделенные правами юридического лица, подлежат государственной регистрации. Организационные структуры общественного объединения, не наделенные правами юридического лица, подлежат постановке на учет.

Государственная регистрация, постановка на учет организационной структуры общественного объединения осуществляются управлением юстиции областного, Минского городского исполнительного комитета, районным, городским исполнительным и распорядительным органом по месту нахождения руководящего органа этой организационной структуры (далее – соответствующее управление юстиции, исполнительный и распорядительный орган) в порядке, установленном настоящим Законом и иными актами законодательства.

Для государственной регистрации, постановки на учет организационной структуры общественного объединения руководящим органом этого общественного объединения в месячный срок со дня принятия в установленном порядке решения о создании организационной структуры в соответствующее управление юстиции, исполнительный и распорядительный орган представляются:

- заявление о государственной регистрации, постановке на учет организационной структуры общественного объединения, подписанное не менее чем тремя членами руководящего органа общественного объединения;
- копии устава общественного объединения и свидетельства о государственной регистрации общественного объединения;
- списки членов выборных органов организационной структуры общественного объединения, в которых указаны их должности в этих выборных органах;

- документ, подтверждающий наличие юридического адреса организационной структуры общественного объединения (места нахождения руководящего органа этой организационной структуры);

- документ банка, подтверждающий оплату регистрационного сбора.

В случае непредставления общественным объединением всех документов, предусмотренных ч. 3 настоящей статьи, соответствующее управление юстиции, исполнительный и распорядительный орган вправе отказать в приеме заявления о государственной регистрации, постановке на учет организационной структуры общественного объединения.

По результатам рассмотрения документов, представленных для государственной регистрации, постановки на учет организационной структуры общественного объединения, соответствующее управление юстиции, исполнительный и распорядительный орган в месячный срок со дня подачи руководящим органом общественного объединения соответствующего заявления принимают одно из следующих решений:

- о государственной регистрации, постановке на учет организационной структуры общественного объединения;

- об отсрочке государственной регистрации, постановки на учет организационной структуры общественного объединения;

- об отказе в государственной регистрации, постановке на учет организационной структуры общественного объединения.

В случае если документы, представленные для государственной регистрации, постановки на учет организационной структуры общественного объединения, содержат нарушения, носящие устранимый характер и касающиеся недостатков в оформлении документов, соответствующим управлением юстиции, исполнительным и распорядительным органом может быть принято решение об отсрочке государственной регистрации, постановки на учет организационной структуры общественного объединения на срок до одного месяца.

Решение об отказе в государственной регистрации, постановке на учет организационной структуры общественного объединения принимается в случае:

- нарушения установленного порядка создания организационной структуры;
- несоответствия представленных документов требованиям законодательства;

- несоответствия названия организационной структуры требованиям законодательства и (или) уставу общественного объединения;

- невыполнения в месячный срок требований, указанных в решении об отсрочке государственной регистрации, постановки на учет организационной структуры общественного объединения.

Соответствующее управление юстиции, исполнительный и распорядительный орган в пятидневный срок со дня принятия решения об отсрочке государственной регистрации, постановки на учет организационной структуры общественного объединения либо об отказе в государственной регистрации, постановке на учет организационной структуры общественного объединения в письменной форме сообщают о принятом решении в руководящий орган общественного объединения с указанием оснований для отсрочки или отказа.

Если государственная регистрация, постановка на учет организационной структуры общественного объединения не осуществлены в срок, предусмотрен-

ный настоящим Законом, либо принято решение об отказе в государственной регистрации, постановке на учет организационной структуры общественного объединения по мотивам, которые руководящим органом общественного объединения считаются не имеющими оснований, он может обжаловать принятое решение в судебном порядке в месячный срок со дня его получения.

Решение соответствующего управления юстиции, исполнительного и распорядительного органа обжалуется соответственно в областной, Минский городской, районный (городской) суд.

Учет организационных структур общественных объединений ведется соответствующим управлением юстиции, исполнительным и распорядительным органом в журналах учета организационных структур общественных объединений, образцы которых устанавливаются Министерством юстиции.

Деятельность незарегистрированных либо не поставленных на учет организационных структур общественных объединений на территории Республики Беларусь запрещается.

За государственную регистрацию общественного объединения, союза, их символики, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, союза, а также за государственную регистрацию, постановку на учет организационных структур общественного объединения взимаются регистрационные сборы в порядке и размерах, определяемых законодательными актами (ст. 17 Закона).

Министерство юстиции ведет Государственный реестр общественных объединений, союзов, включающий данные о международных и республиканских общественных объединениях, союзах.

Управления юстиции областных, Минского городского исполнительных комитетов ведут реестры местных общественных объединений, союзов, соответствующие данные которых в десятидневный срок со дня их внесения в реестр передаются в Министерство юстиции для систематизации.

Записи о государственной регистрации общественного объединения, союза и о государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, союза, в Государственный реестр общественных объединений, союзов вносятся Министерством юстиции, в реестры местных общественных объединений, союзов – управлениями юстиции областных, Минского городского исполнительных комитетов в порядке, установленном настоящим Законом и иными актами законодательства (ст. 18 Закона).

Порядок реорганизации и ликвидации общественного объединения, союза определен в ст. 19 Закона.

Реорганизация общественного объединения, союза осуществляется по решению высшего органа этого общественного объединения, союза. Государственная регистрация реорганизованных общественных объединений, союзов осуществляется в порядке, установленном настоящим Законом для государственной регистрации общественных объединений, союзов.

Ликвидация общественного объединения, союза осуществляется:

- по решению высшего органа общественного объединения, союза;
- по решению суда в случаях, предусмотренных ст. 29 настоящего Закона.

Денежные средства и иное имущество ликвидированного общественного объединения, союза после полного удовлетворения всех требований кредиторов используются на цели, предусмотренные учредительными документами этого

общественного объединения, союза, если их денежные средства и иное имущество в соответствии с законодательными актами не подлежат обращению в доход государства.

Решение высшего органа общественного объединения, союза или суда о ликвидации общественного объединения, союза направляется в соответствующий регистрирующий орган и публикуется общественным объединением, союзом в периодическом печатном издании, определенном актами законодательства.

На основании решения высшего органа общественного объединения, союза или суда о ликвидации общественного объединения, союза соответствующее управление юстиции областного, Минского городского исполнительного комитета исключает общественное объединение, союз из реестра местных общественных объединений, союзов, а Министерство юстиции – из Государственного реестра общественных объединений, союзов. Ликвидация общественного объединения влечет за собой ликвидацию организационных структур этого общественного объединения. При этом соответствующим управлением юстиции, исполнительным и распорядительным органом исключаются из журналов учета организационных структур общественных объединений записи о государственной регистрации, постановке на учет организационных структур этого общественного объединения.

Права общественных объединений, союзов закреплены в ст. 20 Закона.

Общественные объединения со дня их государственной регистрации имеют право:

- осуществлять деятельность, направленную на достижение уставных целей;
- беспрепятственно получать и распространять информацию, имеющую отношение к их деятельности;
- пользоваться государственными средствами массовой информации в порядке, установленном законодательством;
- учреждать собственные средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность в порядке, установленном законодательством;
- защищать права и законные интересы, а также представлять законные интересы своих членов в государственных органах и иных организациях;
- участвовать в подготовке и проведении выборов в порядке, установленном законодательством;
- поддерживать связи с другими общественными объединениями, союзами;
- создавать союзы.

Союзы имеют права, предусмотренные настоящей статьей для общественных объединений, за исключением прав, предусмотренных абзацами седьмым и девятым части первой настоящей статьи.

Общественное объединение, союз могут осуществлять в установленном порядке предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку она необходима для их уставных целей, ради которых они созданы, соответствует этим целям и отвечает предмету деятельности общественного объединения, союза. Такая деятельность может осуществляться общественным объединением, союзом только посредством образования коммерческих организаций и (или) участия в них.

Общественные объединения, союзы могут иметь иные права, предусмотренные настоящим Законом и другими законодательными актами.

Общественное объединение, союз могут иметь в собственности любое имущество, необходимое для материального обеспечения деятельности, предусмотренной их учредительными документами, за исключением объектов, которые согласно закону могут находиться только в собственности государства.

Собственником имущества общественного объединения, в том числе имущества, находящегося у организационных структур этого общественного объединения, является общественное объединение. Организационные структуры общественного объединения вправе распоряжаться имуществом общественного объединения в пределах, определяемых уставом этого общественного объединения.

Организационные структуры общественного объединения, наделенные правами юридического лица, имеют отдельный баланс и текущий (расчетный) банковский счет, а также могут иметь иные счета в банках, небанковских кредитно-финансовых организациях.

Денежные средства общественного объединения, союза формируются:

- из вступительных и членских взносов (если их уплата предусмотрена уставом общественного объединения, союза);
- из поступлений от проводимых в уставных целях лекций, выставок, спортивных и других мероприятий;
- из доходов от предпринимательской деятельности, осуществляемой в порядке, установленном ч. 3 ст. 20 настоящего Закона;
- из добровольных пожертвований;
- из иных источников, не запрещенных законодательством.

Денежные средства и иное имущество общественного объединения, союза не могут перераспределяться между членами этого общественного объединения, союза и используются только для выполнения уставных целей и задач. Допускается использование общественным объединением, союзом своих средств на благотворительные цели.

Общественное объединение не отвечает по обязательствам своих членов. Члены общественного объединения не отвечают по обязательствам общественного объединения, членами которого они являются.

Союз не отвечает по обязательствам своих членов. Члены союза несут субсидиарную ответственность по его обязательствам в порядке и размерах, предусмотренных учредительными документами союза (ст. 21 Закона).

Надзор за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных правовых актов общественными объединениями, союзами возлагается на Генерального прокурора Республики Беларусь и подчиненных ему прокуроров (ст. 23 Закона).

Контроль за соответствием деятельности общественных объединений, союзов Конституции Республики Беларусь, иным актам законодательства и их учредительным документам осуществляют соответствующие регистрирующие органы.

Контроль за соответствием деятельности организационных структур общественных объединений Конституции Республики Беларусь, иным актам законодательства и уставам общественных объединений осуществляют соответствующие управления юстиции, исполнительные и распорядительные органы.

Должностные лица соответствующих регистрирующих органов и должностные лица соответствующих управлений юстиции, исполнительных и распорядительных органов в пределах своих полномочий имеют право участвовать в мероприятиях, проводимых в уставных целях общественными объединениями, их организационными структурами, союзами, запрашивать и получать информацию по вопросам уставной деятельности общественных объединений, их организационных структур, союзов, знакомиться с их документами и решениями.

Общественное объединение, союз должны не менее чем за семь дней известить соответствующий регистрирующий орган о заседании (созыве) своего высшего органа.

Общественное объединение, союз обязаны в случае изменения юридического адреса общественного объединения, союза (места нахождения руководящего органа) в месячный срок представить в соответствующий регистрирующий орган все документы, необходимые для государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, союза.

Общественное объединение, союз ежегодно до 1 марта представляют в соответствующий регистрирующий орган:

- информацию о продолжении своей деятельности с указанием места нахождения руководящего органа;
- списки членов выборных органов общественного объединения, союза, в которых указаны фамилия, имя, отчество, дата рождения, гражданство, адрес постоянного места жительства и номер домашнего телефона, место работы (учебы) и номер рабочего телефона, должность в этих выборных органах и дата избрания каждого из членов с приложением соответствующих протоколов. В случае изменений в составе выборных органов общественного объединения, союза необходимые сведения представляются в соответствующий регистрирующий орган в десятидневный срок со дня принятия такого решения;
- информацию о численности общественного объединения, его организационных структур, составе союза;
- сведения о мероприятиях, проведенных в уставных целях общественным объединением, союзом за год (ст. 24 Закона).

Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью общественных объединений, союзов осуществляется государственными органами и иными государственными организациями в пределах их компетенции (ст. 25 Закона).

11.3. Ответственность общественных объединений

Особенности ответственности общественных объединений, союзов определены в гл. 6 Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях».

За нарушение Конституции Республики Беларусь, настоящего Закона, иных актов законодательства и (или) учредительных документов в отношении общественного объединения, союза могут быть применены следующие меры ответственности:

- письменное предупреждение;
- приостановление деятельности общественного объединения, союза;
- ликвидация общественного объединения, союза.

Общественное объединение, союз, причинившие вред личности или имуществу гражданина, а также имуществу юридического лица, обязаны возместить его в порядке, установленном законодательством.

Законодательными актами о борьбе с терроризмом и экстремизмом в отношении общественных объединений, союзов могут устанавливаться иные меры ответственности и порядок их применения (ст. 26 Закона).

В случае совершения общественным объединением, союзом действий, нарушающих Конституцию Республики Беларусь, настоящий Закон, иные акты законодательства и (или) учредительные документы, кроме случаев, когда нарушение влечет за собой ликвидацию общественного объединения, союза по решению суда, соответствующий регистрирующий орган выносит общественному объединению, союзу письменное предупреждение.

Письменное предупреждение не позднее чем в трехдневный срок после его вынесения выдается либо направляется по почте руководящему органу общественного объединения, союза с указанием допущенных нарушений и срока их устранения.

Общественное объединение, союз обязаны письменно сообщить в регистрирующий орган об устранении нарушений, послуживших основанием для вынесения письменного предупреждения, и представить подтверждающие документы не позднее чем в трехдневный срок по истечении срока устранения нарушений, установленного в письменном предупреждении.

Письменное предупреждение, вынесенное международному или республиканскому общественному объединению, союзу, в месячный срок после его получения может быть обжаловано в Верховный Суд Республики Беларусь. Письменное предупреждение, вынесенное местному общественному объединению, союзу, в месячный срок после его получения может быть обжаловано в областной, Минский городской суд по месту нахождения руководящего органа этого общественного объединения, союза (ст. 27 Закона).

Деятельность общественного объединения, союза может быть приостановлена на срок от одного до шести месяцев решением суда по заявлению соответствующего регистрирующего органа, если общественному объединению, союзу этим органом было вынесено письменное предупреждение и общественное объединение, союз в установленные сроки не устранили нарушений, послуживших основанием для вынесения письменного предупреждения, либо не сообщили в соответствующий регистрирующий орган об их устранении с представлением подтверждающих документов.

Соответствующий регистрирующий орган вправе подать в суд заявление о приостановлении деятельности общественного объединения, союза, если письменное предупреждение в установленном порядке не было обжаловано в суд или было обжаловано и признано судом обоснованным.

Приостановление деятельности международных и республиканских общественных объединений, союзов производится по решению Верховного Суда Республики Беларусь по заявлению Министерства юстиции.

Приостановление деятельности местного общественного объединения, союза производится по решению областного, Минского городского суда по месту нахождения руководящего органа этого общественного объединения, союза по заявлению управления юстиции областного, Минского городского исполнительного комитета.

В случае приостановления деятельности общественного объединения, союза на срок, установленный решением суда, общественному объединению, союзу запрещается осуществлять любую деятельность, за исключением деятельности, направленной на устранение нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности.

Общественному объединению, его организационным структурам, союзу запрещается в случае приостановления их деятельности пользоваться счетами в банках, небанковских кредитно-финансовых организациях, за исключением осуществления расчетов по гражданско-правовым и трудовым договорам, платежей в бюджет, целевые бюджетные и внебюджетные фонды, а также расчетов, связанных с возмещением вреда, причиненного действиями общественного объединения, его организационных структур, союза.

Если в течение срока приостановления деятельности общественного объединения, союза нарушения, послужившие основанием для приостановления их деятельности, будут устранены, то по окончании установленного срока общественное объединение, союз возобновляют свою деятельность при условии письменного сообщения в соответствующий регистрирующий орган не позднее чем за десять дней до окончания срока приостановления деятельности общественного объединения, союза об устранении указанных нарушений с представлением подтверждающих документов (ст. 28 Закона).

Общественное объединение, союз ликвидируются по решению суда в случае:

- совершения общественным объединением, союзом действий, направленных на насильственное изменение конституционного строя либо пропаганду войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды;
- нарушения общественным объединением, союзом законодательства и (или) их учредительных документов в течение одного года после вынесения письменного предупреждения;
- если при государственной регистрации общественного объединения, союза со стороны их учредителей были допущены нарушения настоящего Закона и (или) иных актов законодательства, носящие неустранимый характер;
- если численность и состав общественного объединения не соответствуют требованиям ч. 4 ст. 8 настоящего Закона, состав союза – требованиям ч. 6 ст. 8 настоящего Закона;
- неустранение нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности общественного объединения, союза, в срок, установленный решением суда.

Общественное объединение, союз могут быть ликвидированы по решению суда за однократное нарушение законодательства о массовых мероприятиях в случаях, предусмотренных законодательными актами, а также за нарушение общественным объединением, его организационной структурой, союзом установленных законодательством требований, предъявляемых к использованию иностранной безвозмездной помощи.

Ликвидация международных и республиканских общественных объединений, союзов производится по решению Верховного Суда Республики Беларусь по заявлению Министерства юстиции.

Ликвидация местного общественного объединения, союза производится по решению областного, Минского городского суда по месту нахождения руководящего органа этого общественного объединения, союза по заявлению управления юстиции областного, Минского городского исполнительного комитета (ст. 29 Закона).

11.4. Порядок организации и деятельности политических партий

Порядок организации и деятельности политических партий регламентируется Конституцией Республики Беларусь и Законом Республики Беларусь от 5 октября 1994 г. «О политических партиях» (в редакции Закона Республики Беларусь от 19 июля 2005 г.).

Понятие политической партии, союза (ассоциации) политических партий дано в ст. 1 Закона Республики Беларусь «О политических партиях».

Политической партией является добровольное общественное объединение, преследующее политические цели, содействующее выявлению и выражению политической воли граждан и участвующее в выборах.

Союзом (ассоциацией) политических партий (далее – союз) является добровольное объединение политических партий, создаваемое на основе учредительного договора между ними для координации их уставной деятельности, представления и защиты общих законных интересов.

Политические партии, союзы являются некоммерческими организациями.

Граждане Республики Беларусь имеют право на свободу объединения в политические партии (ст. 2 Закона).

Политические партии, союзы действуют на основе *принципов свободы объединения, демократизма, законности, гласности, самоуправления и равноправия всех политических партий, союзов* (ст. 4 Закона).

Политические партии осуществляют свою деятельность согласно их уставам и программам (ч. 2 ст. 5 Закона).

Союзы осуществляют свою деятельность согласно их уставам и учредительным договорам (ч. 3 ст. 5 Закона).

Государство гарантирует защиту прав и законных интересов политических партий, союзов.

Вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность политических партий, союзов, равно как и вмешательство политических партий, союзов в деятельность государственных органов и должностных лиц, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законодательством (ст. 6 Закона).

Ограничения при создании и деятельности политических партий, союзов предусмотрены ст. 7 Закона.

На территории Республики Беларусь не могут создаваться и действовать политические партии иностранных государств и их обособленные подразделения.

Создание и деятельность политических партий, союзов, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя либо ведущих пропаганду войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды, запрещаются.

Деятельность незарегистрированных политических партий, союзов на территории Республики Беларусь запрещается.

Политические партии достигают своих целей и задач посредством:

- разработки и пропаганды политических программ, обращений и заявлений;
- проведения съездов, конференций и иных собраний;
- участия в выборах;
- активизации участия граждан в управлении государственными и общественными делами, в формировании представительных органов;
- воздействия в рамках законодательства иными способами на состояние общественного мнения (ст. 8 Закона).

Порядок создания и деятельности политических партий, союзов предусмотрен гл. 2 Закона Республики Беларусь «О политических партиях».

В качестве учредителей политической партии имеют право выступать граждане Республики Беларусь, достигшие восемнадцатилетнего возраста и обладающие избирательным правом.

В качестве учредителей союза имеют право выступать политические партии, принявшие решение создать союз (ст. 9 Закона).

Для создания и деятельности политической партии необходимо не менее 1000 учредителей (членов) от большинства областей Республики Беларусь и г. Минска.

Для создания и деятельности союза необходимо не менее двух политических партий, выступающих в качестве его учредителей (членов).

Политическая партия строится исключительно по территориальному принципу и должна иметь Минскую городскую и областные организационные структуры в большинстве областей Республики Беларусь, создаваемые в порядке, установленном законодательством и уставом политической партии, в шестимесячный срок со дня государственной регистрации политической партии.

Учредители политической партии созывают учредительный съезд, на котором принимают решение о создании политической партии, утверждают ее название и устав, принимают программу и избирают органы политической партии.

Учредители союза созывают учредительный съезд, или конференцию, или иное учредительное собрание, на котором принимают решение о создании союза, утверждают его название и устав, избирают органы союза и заключают учредительный договор (ст. 10 Закона).

Учредительным документом политической партии является устав политической партии.

Учредительными документами союза являются устав союза и учредительный договор союза.

Устав политической партии, союза должен быть открытым для всеобщего ознакомления и содержать:

- полное и сокращенное название политической партии, союза;
- цели, задачи, предмет и методы деятельности политической партии, союза;
- условия и порядок приобретения и утраты членства в политической партии, союзе, права и обязанности членов, а также порядок их учета;
- порядок управления деятельностью политической партии, союза; название, состав, порядок избрания, порядок и периодичность созыва, сроки полномочий органов политической партии, союза, органов организационных структур политической партии и их компетенцию; порядок принятия и обжалования решений органов политической партии, союза, органов организационных структур политической партии;
- источники и порядок формирования денежных средств и иного имущества политической партии, союза, права их органов по распоряжению имуществом, пределы распоряжения имуществом политической партии ее организационными структурами;
- порядок внесения изменений и (или) дополнений в учредительные документы политической партии, союза, а также в программу политической партии;
- порядок реорганизации и ликвидации политической партии, союза и порядок использования имущества, оставшегося после ликвидации политической партии, союза;
- юридический адрес политической партии, союза (место нахождения руководящего органа);
- структуру политической партии, условия и порядок создания и прекращения деятельности ее организационных структур (только для устава политической партии).

В уставе политической партии, союза могут содержаться и иные положения, касающиеся создания и деятельности политической партии, союза и не противоречащие законодательству.

Учредительный договор союза должен содержать:

- полное и сокращенное название союза;
- порядок совместной деятельности учредителей союза по его созданию;
- условия передачи союзу имущества учредителей союза и других его членов;

- условия участия в деятельности союза учредителей союза и других его членов;
- условия и порядок управления деятельностью союза;
- условия и порядок приобретения и утраты членства в союзе;
- ответственность членов союза по его обязательствам.

В учредительный договор союза по согласию учредителей союза могут быть включены и иные условия.

В учредительных документах политической партии, союза, а также в программе политической партии не допускается указание на превосходство какой-либо расы, национальности, религии или социальной группы (ст. 11 Закона).

Высшим органом политической партии является съезд.

Высшим органом союза является съезд, конференция или иное собрание представителей политических партий, являющихся его учредителями и другими членами союза.

Высший орган политической партии, союза:

- утверждает название и устав политической партии, союза;
- избирает руководящий орган политической партии, союза, осуществляющий в период между заседаниями (созывами) высшего органа политической партии, союза руководство деятельностью политической партии, союза;
- избирает контрольно-ревизионный орган политической партии, союза, осуществляющий внутреннюю проверку финансово-хозяйственной деятельности политической партии, союза, а также внутренний контроль за соответствием деятельности политической партии, союза законодательству и их учредительным документам;
- вносит в устав политической партии, союза изменения и (или) дополнения, если иное не предусмотрено настоящей статьей;
- принимает решения о реорганизации или ликвидации политической партии, союза, если иное не предусмотрено настоящим Законом;
- принимает иные решения, обязательные для всех органов и членов политической партии, союза.

Высший орган политической партии также принимает программу политической партии, вносит в нее изменения и (или) дополнения.

Руководящий орган политической партии состоит не менее чем из трех членов политической партии.

Руководящий орган союза состоит не менее чем из трех членов политических партий, входящих в союз.

Руководящий орган политической партии в период между заседаниями (созывами) высшего органа политической партии имеет право вносить в устав политической партии изменения и (или) дополнения, связанные с переменой юридического адреса политической партии (места нахождения руководящего органа) либо обусловленные изменениями в законодательстве.

Политическая партия может, а в случае, предусмотренном ч. 3 ст. 10 настоящего Закона, обязана создавать свои организационные структуры, под которыми понимаются ее структурные подразделения, создаваемые в соответствии с уставом этой политической партии по территориальному принципу и действующие на основании устава той политической партии, структурными подразделениями которой они являются.

Организационные структуры политической партии в соответствии с уставом политической партии, структурными подразделениями которой они являются, могут наделяться правами юридического лица.

Высшим органом организационной структуры политической партии в соответствии с уставом политической партии является конференция, общее собрание или иное собрание.

Высший орган организационной структуры политической партии:

– избирает в порядке, определенном уставом политической партии, руководящий орган организационной структуры, осуществляющий в период между заседаниями (созывами) высшего органа организационной структуры руководство ее деятельностью;

– избирает контрольно-ревизионный орган организационной структуры;

– принимает решения, обязательные для органов организационной структуры и состоящих в ней членов политической партии.

Руководящие и контрольно-ревизионные органы политической партии, ее организационных структур, союза являются выборными органами. В выборные органы политической партии, ее организационных структур могут быть избраны только члены этой политической партии. В выборные органы союза могут быть избраны только члены политических партий, входящих в этот союз. Не допускается одновременное занятие членом политической партии должностей в руководящем и контрольно-ревизионном органах политической партии, ее организационных структур, союза.

Политическая партия, ее организационные структуры, союз вправе образовывать иные органы, необходимые для осуществления уставной деятельности. Порядок образования таких органов, их компетенция и порядок принятия ими решений определяются учредительными документами политической партии, союза (ст. 12 Закона).

Политические партии имеют фиксированное членство.

Членами политических партий могут быть только дееспособные граждане Республики Беларусь, достигшие восемнадцатилетнего возраста.

Членами союза являются политические партии, входящие в этот союз.

Президент Республики Беларусь, члены Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов приостанавливают членство в политических партиях на весь срок своих полномочий.

Судьи, прокурорские работники, сотрудники органов внутренних дел, Комитета государственного контроля Республики Беларусь, органов безопасности, военнослужащие не могут быть членами политических партий.

Член политической партии имеет право свободного выхода из политической партии.

Гражданин Республики Беларусь может быть членом только одной политической партии. Член политической партии может состоять на партийном учете только в одной организационной структуре этой политической партии, как правило, по месту жительства.

Члену политической партии в порядке, определенном уставом политической партии, выдается документ, подтверждающий его членство в этой политической партии (ст. 13 Закона).

Название политической партии должно включать слова «политическая партия» или «партия». Название организационной структуры политической партии должно содержать указание на название политической партии, структурным подразделением которой она является.

Название союза должно содержать указание на основной предмет его деятельности и деятельности его членов и включать слова «союз» или «ассоциация».

В названии политической партии, ее организационных структур, союза не допускается использование:

- слов «Республика Беларусь», «Беларусь», «национальный» и «народный», если иное не определено Президентом Республики Беларусь;
- официальных названий (как полных, так и сокращенных) иностранных государств либо ранее существовавших государств;
- имени гражданина – при отсутствии заявления такого гражданина (в случае его смерти – заявления его наследников) о даче согласия на использование в названии политической партии, союза имени этого гражданина;
- указания на превосходство какой-либо расы, национальности, религии или социальной группы.

Политическая партия, союз могут иметь флаг, гимн, эмблему, значок, вымпел, галстук, нагрудные и опознавательные знаки (далее – символика, если иное не предусмотрено настоящим Законом), которые учреждаются в порядке, установленном законодательством и их учредительными документами.

Использование государственных символов Республики Беларусь и (или) символов иностранного государства либо ранее существовавшего государства в качестве символики политической партии, союза не допускается.

Название политической партии, союза, в том числе сокращенное, и их символика должны отличаться от названий и символики других политических партий, союзов, иных общественных объединений, их союзов (ассоциаций), зарегистрированных в Республике Беларусь либо ликвидированных по решению суда, и не должны противоречить настоящему Закону, иным актам законодательства, учредительным документам политической партии, союза, а также нарушать права на интеллектуальную собственность.

Название и символика политической партии, союза не могут служить цели насильственного изменения конституционного строя либо пропаганды войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды (ст. 14 Закона).

Порядок государственной регистрации политической партии, союза, их символики, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав политической партии, союза определен в ст. 15 Закона.

Государственная регистрация политической партии, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав политической партии, союза, осуществляется Министерством юстиции Республики Беларусь (далее – Министерство юстиции).

Гимн, значок, вымпел, галстук подлежат государственной регистрации одновременно с государственной регистрацией политической партии, союза или отдельно от нее в порядке, установленном для государственной регистрации политической партии, союза.

Государственная регистрация флагов, эмблем, нагрудных и опознавательных знаков политической партии, союза осуществляется в соответствии с законодательством о государственной регистрации официальных геральдических символов.

Для государственной регистрации политической партии, союза в месячный срок со дня проведения учредительного съезда, конференции или иного учредительного собрания в Министерство юстиции представляются:

- заявление о государственной регистрации политической партии, союза, подписанное не менее чем тремя членами руководящего органа политической партии, союза;
- устав политической партии, союза в двух экземплярах;
- протокол учредительного съезда, конференции или иного учредительного собрания;
- документ банка, подтверждающий оплату регистрационного сбора;
- для политической партии – программа, список учредителей политической партии, в котором указаны фамилия, имя, отчество, дата рождения, гражданство, адрес постоянного места жительства и номер домашнего телефона, место работы (учебы) и номер рабочего телефона, а также содержится личная подпись каждого из ее учредителей; графическое изображение организационных структур с указанием их местоположения;
- для союза – копии уставов политических партий, создающих союз, и свидетельств о государственной регистрации этих политических партий, выписки из протоколов заседаний руководящих органов политических партий, на которых были приняты решения о выступлении их в качестве учредителей союза, и учредительный договор;
- списки членов выборных органов политической партии, союза, в которых указаны фамилия, имя, отчество, дата рождения, гражданство, адрес постоянного места жительства и номер домашнего телефона, место работы (учебы) и номер рабочего телефона, должности в этих выборных органах;
- заявление гражданина (в случае его смерти – заявление его наследников) о даче согласия на использование в названии политической партии, союза имени этого гражданина (только при включении имени этого гражданина в название политической партии, союза);
- решение высшего органа политической партии, союза о наделении не менее трех членов руководящего органа политической партии, союза полномочиями представлять политическую партию, союз в процессе государственной регистрации либо в суде;
- документ, подтверждающий наличие юридического адреса политической партии, союза (места нахождения руководящего органа);
- документ об оплате за сообщение о государственной регистрации политической партии, союза в периодическом печатном издании, определенном актами законодательства.

Для государственной регистрации гимна, значка, вымпела, галстука политической партии, союза, если их наличие предусмотрено уставами политической партии, союза, в Министерство юстиции представляются:

- заявление о государственной регистрации гимна, значка, вымпела, галстука политической партии, союза, подписанное не менее чем тремя членами руководящего органа политической партии, союза;
- текст и музыкальная редакция (ноты) гимна политической партии, союза;
- изображение значка, вымпела, галстука политической партии, союза размером 10х10 см в четырех экземплярах, а также их подробное описание;

- решения правомочных органов политической партии, союза об утверждении гимна, значка, вымпела, галстука политической партии, союза;
- заключение Комитета по архивам и делопроизводству при Совете Министров Республики Беларусь;
- документ банка, подтверждающий оплату регистрационного сбора, – при государственной регистрации гимна, значка, вымпела, галстука политической партии, союза отдельно от государственной регистрации политической партии, союза.

В случае если заявления о государственной регистрации политической партии, союза или о государственной регистрации гимна, значка, вымпела, галстука политической партии, союза подали две или более политические партии, два или более союза, имеющие одно и то же название и (или) одни и те же гимн, значок, вымпел, галстук, предпочтение отдается политической партии, союзу, ранее других подавшим заявления о государственной регистрации под этим названием или о государственной регистрации гимна, значка, вымпела, галстука, а другим политическим партиям, союзам предлагается изменить название и (или) гимн, значок, вымпел, галстук.

Для государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав политической партии, союза, в месячный срок со дня их внесения в Министерство юстиции представляются:

- заявление о государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав политической партии, союза, подписанное не менее чем тремя членами руководящего органа политической партии, союза;
- протокол заседания органа, правомочного вносить изменения и (или) дополнения в устав политической партии, союза;
- оригинал устава политической партии, союза;
- устав политической партии, союза с внесенными в него изменениями и (или) дополнениями (новая редакция) в двух экземплярах;
- документ банка, подтверждающий оплату регистрационного сбора.

Для государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав политической партии, союза и касающихся изменения полного и (или) сокращенного названия политической партии, союза, кроме документов, указанных в части седьмой настоящей статьи, в Министерство юстиции представляются:

- свидетельство о государственной регистрации политической партии, союза;
- заявление гражданина (в случае его смерти – заявление его наследников) о даче согласия на использование в названии политической партии, союза имени этого гражданина (только при включении имени этого гражданина в название политической партии, союза);
- документ об оплате за сообщение об изменении полного и (или) сокращенного названия политической партии, союза в периодическом печатном издании, определенном актами законодательства;
- документ о сдаче политической партией, союзом печати либо штампа.

Для государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав политической партии, союза и касающихся изменения целей, задач, предмета и методов деятельности политической партии, союза, кроме документов, указанных в части седьмой настоящей статьи, в Министерство юстиции представляется свидетельство о государственной регистрации политической партии, союза.

Порядок рассмотрения документов, представляемых для государственной регистрации политической партии, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав политической партии, союза предусмотрен в ст. 16 Закона.

Заявления о государственной регистрации политической партии, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав политической партии, союза, рассматриваются Министерством юстиции в месячный срок со дня их поступления.

Министерство юстиции вправе осуществлять проверку достоверности документов, представляемых для государственной регистрации политической партии, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав политической партии, союза.

После изучения документов, представленных для государственной регистрации политической партии, союза, Министерство юстиции направляет их в Республиканскую комиссию по регистрации (перерегистрации) общественных объединений, которая в пятидневный срок со дня получения документов дает заключение о возможности государственной регистрации политической партии, союза и направляет его в Министерство юстиции.

Состав Республиканской комиссии по регистрации (перерегистрации) общественных объединений утверждается Президентом Республики Беларусь.

Решение о государственной регистрации политической партии, союза принимается Министерством юстиции на основании заключения Республиканской комиссии по регистрации (перерегистрации) общественных объединений.

По результатам рассмотрения документов, представленных для государственной регистрации, Министерство юстиции принимает одно из следующих решений:

- о государственной регистрации политической партии, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав политической партии, союза;
- об отсрочке государственной регистрации политической партии, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав политической партии, союза;
- об отказе в государственной регистрации политической партии, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав политической партии, союза.

Записи о государственной регистрации политической партии, союза и о государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав политической партии, союза, вносятся в Государственный реестр политических партий, союзов Министерством юстиции в порядке, установленном законодательством.

Зарегистрированным политической партии, союзу выдаются свидетельства о государственной регистрации политической партии, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков и один экземпляр устава политической партии, союза, на котором делается отметка о государственной регистрации политической партии, союза. При государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав политической партии, союза, на уставе этой политической партии, союза делается отметка о государственной регистрации изменений и (или) дополнений.

При государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав политической партии, союза, касающихся изменения полного и (или) сокращенного названия, целей, задач, предмета и методов деятельности

политической партии, союза, в Государственный реестр политических партий, союзов вносится новая запись о государственной регистрации политической партии, союза, предыдущая запись исключается и выдается новое свидетельство о государственной регистрации политической партии, союза.

Руководителю зарегистрированной политической партии, союза может быть выдано удостоверение в порядке, установленном Советом Министров Республики Беларусь.

Основания отсрочки государственной регистрации, отказа в государственной регистрации политической партии, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав политической партии, союза предусмотрены в ст. 17 Закона.

Решение об отсрочке государственной регистрации политической партии, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав политической партии, союза, на срок до одного месяца может быть принято Министерством юстиции в связи с нарушением установленного порядка создания политической партии, союза, утверждения их гимнов, значков, вымпелов, галстуков либо внесения изменений и (или) дополнений в устав политической партии, союза, если такое нарушение носит устранимый характер.

При устранении в течение установленного срока политической партией, союзом нарушений, послуживших основанием для отсрочки государственной регистрации политической партии, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав политической партии, союза, повторное заявление о государственной регистрации рассматривается в порядке, установленном настоящим Законом.

Решение об отказе в государственной регистрации политической партии, союза принимается в случае:

- нарушения установленного порядка создания политической партии, союза, если такое нарушение носит неустранимый характер;
- несоответствия учредительных документов политической партии, союза (целей, задач, методов деятельности, территории распространения деятельности политической партии, союза) требованиям законодательства;
- непредставления политической партией, союзом всех предусмотренных законодательными актами документов, необходимых для их государственной регистрации;
- несоответствия названия политической партии, союза, в том числе сокращенного, их символики, а также условий членства в политической партии, союзе требованиям законодательства и (или) их учредительным документам;
- невыполнения в месячный срок требований, указанных в решении об отсрочке государственной регистрации политической партии, союза;
- отказа выполнить законное предложение Министерства юстиции об изменении названия политической партии, союза.

Решение об отказе в государственной регистрации гимнов, значков, вымпелов, галстуков политической партии, союза принимается в случае:

- нарушения установленного порядка утверждения гимна, значка, вымпела, галстука, если такое нарушение носит неустранимый характер;
- несоответствия гимна, значка, вымпела, галстука требованиям законодательства и (или) их учредительным документам;

- невыполнения в месячный срок требований, указанных в решении об отсрочке государственной регистрации гимна, значка, вымпела, галстука;
- отказа выполнить законное предложение Министерства юстиции об изменении гимна, значка, вымпела, галстука.

Политической партии, союзу может быть отказано в государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав политической партии, союза, в случае нарушения порядка их внесения, несоответствия этих изменений и (или) дополнений требованиям законодательства либо невыполнения в месячный срок требований, указанных в решении об отсрочке государственной регистрации этих изменений и (или) дополнений.

Министерство юстиции в пятидневный срок со дня принятия решения об отсрочке государственной регистрации либо об отказе в государственной регистрации политической партии, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав политической партии, союза, в письменной форме сообщает о принятом решении в руководящий орган политической партии, союза с указанием оснований для отсрочки или отказа.

Если государственная регистрация политической партии, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав политической партии, союза, не осуществлена в срок, предусмотренный настоящим Законом, либо принято решение об отказе в государственной регистрации по мотивам, которые учредителями (руководящим органом) политической партии, союза считаются не имеющими оснований, они могут обжаловать принятое решение в судебном порядке в месячный срок со дня его получения.

Решение Министерства юстиции обжалуется в Верховный Суд Республики Беларусь.

Порядок государственной регистрации, постановки на учет организационных структур политической партии определен в ст. 18 Закона.

Организационные структуры политической партии, наделенные правами юридического лица, подлежат государственной регистрации. Организационные структуры политической партии, не наделенные правами юридического лица, подлежат постановке на учет.

Государственная регистрация, постановка на учет организационной структуры политической партии осуществляются управлением юстиции областного, Минского городского исполнительного комитета по месту нахождения руководящего органа этой организационной структуры (далее – соответствующее управление юстиции) в порядке, установленном настоящим Законом и иными актами законодательства.

Для государственной регистрации, постановки на учет организационной структуры политической партии руководящим органом этой политической партии в месячный срок со дня принятия в установленном порядке решения о создании организационной структуры в соответствующее управление юстиции представляются:

- заявление о государственной регистрации, постановке на учет организационной структуры политической партии, подписанное не менее чем тремя членами руководящего органа политической партии;
- копии устава политической партии и свидетельства о государственной регистрации политической партии;

- списки членов выборных органов организационной структуры политической партии, в которых указаны их должности в этих выборных органах;
- документ, подтверждающий наличие юридического адреса организационной структуры политической партии (места нахождения руководящего органа этой организационной структуры);
- документ банка, подтверждающий оплату регистрационного сбора.

В случае непредставления политической партией всех документов, предусмотренных ч. 3 настоящей статьи, соответствующее управление юстиции вправе отказать в приеме заявления о государственной регистрации, постановке на учет организационной структуры политической партии.

По результатам рассмотрения документов, представленных для государственной регистрации, постановки на учет организационной структуры политической партии, соответствующее управление юстиции в месячный срок со дня подачи руководящим органом политической партии соответствующего заявления принимает одно из следующих решений:

- о государственной регистрации, постановке на учет организационной структуры политической партии;
- об отсрочке государственной регистрации, постановки на учет организационной структуры политической партии;
- об отказе в государственной регистрации, постановке на учет организационной структуры политической партии.

В случае если документы, представленные для государственной регистрации, постановки на учет организационной структуры политической партии, содержат нарушения, носящие устранимый характер и касающиеся недостатков в оформлении документов, соответствующим управлением юстиции может быть принято решение об отсрочке государственной регистрации, постановки на учет организационной структуры политической партии на срок до одного месяца.

Решение об отказе в государственной регистрации, постановке на учет организационной структуры политической партии принимается в случае:

- нарушения установленного порядка создания организационной структуры;
- несоответствия представленных документов требованиям законодательства;
- несоответствия названия организационной структуры требованиям законодательства и (или) уставу политической партии;
- невыполнения в месячный срок требований, указанных в решении об отсрочке государственной регистрации, постановки на учет организационной структуры политической партии.

Соответствующее управление юстиции в пятидневный срок со дня принятия решения об отсрочке государственной регистрации, постановки на учет организационной структуры политической партии либо об отказе в государственной регистрации, постановке на учет организационной структуры политической партии в письменной форме сообщает о принятом решении в руководящий орган политической партии с указанием оснований для отсрочки или отказа.

Если государственная регистрация, постановка на учет организационной структуры политической партии не осуществлены в срок, предусмотренный настоящим Законом, либо принято решение об отказе в государственной регистрации, постановке на учет организационной структуры политической партии

по мотивам, которые руководящим органом политической партии считаются не имеющими оснований, он может обжаловать принятое решение в судебном порядке в месячный срок со дня его получения.

Решение соответствующего управления юстиции обжалуется соответственно в областной, Минский городской суд.

Учет организационных структур политических партий ведется соответствующими управлениями юстиции в журналах учета организационных структур политических партий, образцы которых устанавливаются Министерством юстиции.

Деятельность незарегистрированных либо не поставленных на учет организационных структур политических партий на территории Республики Беларусь запрещается.

За государственную регистрацию политической партии, союза, их символики, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав политической партии, союза, а также за государственную регистрацию, постановку на учет организационных структур политической партии взимаются регистрационные сборы в порядке и размерах, определенных законодательными актами (ст. 19 Закона).

Порядок реорганизации и ликвидации политической партии, союза предусмотрен ст. 20 Закона.

Реорганизация политической партии, союза осуществляется по решению высшего органа этой политической партии, союза. Государственная регистрация реорганизованных политических партий, союзов осуществляется в порядке, установленном настоящим Законом для государственной регистрации политических партий, союзов.

Ликвидация политической партии, союза осуществляется:

- по решению высшего органа политической партии, союза;
- по решению Верховного Суда Республики Беларусь в случаях, предусмотренных ст. 32 настоящего Закона.

Денежные средства и иное имущество ликвидированных политической партии, союза после полного удовлетворения всех требований кредиторов используются на цели, предусмотренные учредительными документами этой политической партии, союза, если их денежные средства и иное имущество в соответствии с законодательными актами не подлежат обращению в доход государства.

Решение высшего органа политической партии, союза или Верховного Суда Республики Беларусь о ликвидации политической партии, союза направляется в Министерство юстиции и публикуется политической партией, союзом в периодическом печатном издании, определенном актами законодательства.

На основании решения высшего органа политической партии, союза или Верховного Суда Республики Беларусь о ликвидации политической партии, союза Министерство юстиции исключает политическую партию, союз из Государственного реестра политических партий, союзов. Ликвидация политической партии влечет за собой ликвидацию организационных структур этой политической партии. При этом соответствующими управлениями юстиции исключаются записи о государственной регистрации, постановке на учет организационных структур этой политической партии из журналов учета организационных структур политических партий.

Политические партии со дня их государственной регистрации имеют право:

- свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои идеи, цели и решения;

- пользоваться государственными средствами массовой информации в порядке, установленном законодательством;
- учреждать собственные средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность в порядке, установленном законодательством;
- проводить собрания, митинги, демонстрации и другие массовые мероприятия в порядке, установленном законодательством;
- защищать права и законные интересы, а также представлять законные интересы своих членов в государственных органах и иных организациях;
- участвовать в выборах в порядке, установленном законодательством;
- поддерживать связи с другими политическими партиями, союзами, иными общественными объединениями, их союзами (ассоциациями);
- создавать союзы.

Союзы имеют права, предусмотренные настоящей статьей для политических партий, за исключением прав, предусмотренных абзацами седьмым и девятым части первой настоящей статьи.

Политические партии, союзы могут иметь иные права, предусмотренные настоящим Законом и другими законодательными актами (ст. 21 Закона).

Политическая партия, союз могут иметь в собственности любое имущество, необходимое для материального обеспечения деятельности, предусмотренной их учредительными документами, за исключением объектов, которые согласно закону могут находиться только в собственности государства.

Собственником имущества политической партии, в том числе имущества, находящегося у организационных структур этой политической партии, является политическая партия. Организационные структуры политической партии вправе распоряжаться имуществом политической партии в пределах, определяемых уставом этой политической партии.

Организационные структуры политической партии, наделенные правами юридического лица, имеют отдельный баланс и текущий (расчетный) банковский счет, а также могут иметь иные счета в банках, небанковских кредитно-финансовых организациях, зарегистрированных на территории Республики Беларусь.

Источниками денежных средств и иного имущества политической партии, союза могут являться:

- вступительные и членские взносы;
- поступления от проводимых в уставных целях мероприятий;
- доходы от использования имущества, издательской деятельности, распространения печатных изданий и публикаций;
- пожертвования и дарения;
- иные источники, не запрещенные законодательством.

Члены политической партии, союза не имеют прав на имущество, в том числе на денежные средства политической партии, союза.

Политическая партия не отвечает по обязательствам своих членов. Члены политической партии не отвечают по обязательствам политической партии, членами которой они являются.

Союз не отвечает по обязательствам своих членов. Члены союза несут субсидиарную ответственность по его обязательствам в порядке и размерах, предусмотренных учредительными документами союза (ст. 22 Закона).

Политические партии, союзы не имеют права выступать в качестве учредителей коммерческих организаций, за исключением случаев, предусмотренных

абзацем 4 ч. 1 ст. 21 настоящего Закона, и заниматься предпринимательской деятельностью, за исключением изготовления и продажи общественно-политических изданий, иных пропагандистских и агитационных материалов, сувенирной продукции с изображением собственной символики (ст. 23 Закона).

Финансирование политических партий, союзов из государственного бюджета не допускается.

Государственные органы и иные государственные организации не вправе финансировать политические партии, союзы.

Политическим партиям, союзам и созданным ими юридическим лицам запрещается прямо либо косвенно получать денежные средства и иное имущество:

- от иностранных государств и организаций, международных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства;
- от анонимных жертвователей;
- от граждан, не достигших восемнадцатилетнего возраста;
- от юридических лиц, зарегистрированных в установленном порядке менее чем за один год до дня внесения пожертвования;
- от религиозных организаций, а также юридических лиц, учрежденных религиозными организациями.

Не считается незаконным получением средств участие представителей политических партий, союзов в съездах, научных конференциях и иных мероприятиях за счет принимающей стороны.

Денежные средства политической партии, союза могут размещаться только на счетах в банках и небанковских кредитно-финансовых организациях, зарегистрированных на территории Республики Беларусь.

Политическим партиям, союзам запрещается хранить денежные средства, драгоценные металлы и иные ценности в банках и небанковских кредитно-финансовых организациях, находящихся на территории иностранных государств.

Политические партии, союзы не вправе получать доходы от акций и иных ценных бумаг.

Денежные средства и иное имущество, полученные политическими партиями, союзами и созданными ими юридическими лицами из источников, запрещенных настоящей статьей, должны быть переданы в доход государства в порядке, установленном законодательством (ст. 24 Закона).

Надзор за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных правовых актов политическими партиями, союзами возлагается на Генерального прокурора Республики Беларусь и подчиненных ему прокуроров (ст. 26 Закона).

Контроль за соответствием деятельности политических партий, союзов Конституции Республики Беларусь, иным актам законодательства и их учредительным документам осуществляется Министерством юстиции.

Контроль за соответствием деятельности организационных структур политических партий Конституции Республики Беларусь, иным актам законодательства и уставам политических партий осуществляется соответствующими управлениями юстиции.

Должностные лица Министерства юстиции и соответствующих управлений юстиции в пределах своих полномочий имеют право участвовать в мероприятиях, проводимых в уставных целях политическими партиями, их организационными структурами, союзами, запрашивать и получать информацию по вопросам их

уставной деятельности и о численности политических партий, их организационных структур, составе союзов, знакомиться с их документами и решениями.

Политическая партия, союз должны не менее чем за семь дней известить Министерство юстиции о заседании (созыве) своего высшего органа.

Политическая партия, союз обязаны в случае изменения юридического адреса политической партии, союза (места нахождения руководящего органа) в месячный срок представить в Министерство юстиции все документы, необходимые для государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав политической партии, союза.

Политическая партия, союз ежегодно до 1 марта представляют в Министерство юстиции:

- информацию о продолжении своей деятельности с указанием места нахождения руководящего органа;
- списки членов выборных органов политической партии, союза, в которых указаны фамилия, имя, отчество, дата рождения, гражданство, адрес постоянного места жительства и номер домашнего телефона, место работы (учебы) и номер рабочего телефона, должность в этих выборных органах и дата избрания каждого из членов с приложением соответствующих протоколов. В случае изменений в составе выборных органов политической партии, союза необходимые сведения представляются в Министерство юстиции в десятидневный срок со дня принятия такого решения;
- информацию о численности политической партии, ее организационных структур, составе союза;
- сведения о мероприятиях, проведенных в уставных целях политической партией, союзом за год.

Организационная структура политической партии ежегодно до 1 марта представляет в соответствующее управление юстиции:

- информацию о продолжении своей деятельности с указанием места нахождения руководящего органа;
- списки членов выборных органов организационной структуры, в которых указаны фамилия, имя, отчество, дата рождения, гражданство, адрес постоянного места жительства и номер домашнего телефона, место работы (учебы) и номер рабочего телефона, должность в этих выборных органах и дата избрания каждого из членов с приложением соответствующих протоколов. В случае изменений в составе выборных органов организационной структуры политической партии соответствующие сведения представляются в соответствующее управление юстиции в десятидневный срок со дня принятия такого решения;
- информацию о численности организационной структуры;
- сведения о мероприятиях, проведенных в уставных целях организационной структурой за год.

Информация, предусмотренная частью седьмой настоящей статьи, в отношении нижестоящих организационных структур представляется в соответствующие управления юстиции Минской городской и областными организационными структурами политической партии, а в случае отсутствия областной организационной структуры политической партии – районными и городскими организационными структурами политической партии. В случае отсутствия на территории области вышестоящей организационной структуры политической партии необходимая информация представляется в соответствующие управле-

ния юстиции непосредственно организационной структурой политической партии, созданной на территории области (ст. 28 Закона).

Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью политических партий, союзов осуществляется государственными органами и иными государственными организациями в пределах их компетенции (ст. 28 Закона).

За нарушение Конституции Республики Беларусь, настоящего Закона, иных актов законодательства и (или) учредительных документов в отношении политической партии, союза могут быть применены следующие меры ответственности:

- письменное предупреждение;
- приостановление деятельности политической партии, союза;
- ликвидация политической партии, союза.

Политическая партия, союз, причинившие вред личности или имуществу гражданина, а также имуществу юридического лица, обязаны возместить его в порядке, установленном законодательством.

Законодательными актами о борьбе с терроризмом и экстремизмом в отношении политических партий, союзов могут устанавливаться иные меры ответственности и порядок их применения (ст. 29 Закона).

В случае совершения политической партией, союзом действий, нарушающих Конституцию Республики Беларусь, настоящий Закон, иные акты законодательства и (или) учредительные документы, кроме случаев, когда нарушение влечет за собой ликвидацию политической партии, союза по решению суда, Министерство юстиции выносит политической партии, союзу письменное предупреждение.

Письменное предупреждение не позднее чем в трехдневный срок после его вынесения выдается либо направляется по почте руководящему органу политической партии, союза с указанием допущенных нарушений и срока их устранения.

Письменное предупреждение в месячный срок после его получения может быть обжаловано в Верховный Суд Республики Беларусь.

Политическая партия, союз обязаны письменно сообщить в Министерство юстиции об устранении нарушений, послуживших основанием для вынесения письменного предупреждения, и представить подтверждающие документы не позднее чем в трехдневный срок по истечении срока устранения нарушений, установленного в письменном предупреждении (ст. 30 Закона).

Деятельность политической партии, союза может быть приостановлена на срок от одного до шести месяцев решением Верховного Суда Республики Беларусь по заявлению Министерства юстиции, если политической партии, союзу Министерством юстиции было вынесено письменное предупреждение и политическая партия, союз в установленные сроки не устранили нарушений, послуживших основанием для вынесения письменного предупреждения, либо не сообщили в регистрирующий орган об их устранении с представлением подтверждающих документов.

Министерство юстиции вправе подать в Верховный Суд Республики Беларусь заявление о приостановлении деятельности политической партии, союза, если письменное предупреждение в установленном порядке не было обжаловано в Верховный Суд Республики Беларусь или было обжаловано и признано Верховным Судом Республики Беларусь обоснованным.

Приостановление деятельности политической партии в период со дня официального опубликования решения о назначении выборов Президента

Республики Беларусь, депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, депутатов местных Советов депутатов до дня официального опубликования результатов соответствующих выборов не допускается.

В случае приостановления деятельности политической партии, союза на срок, установленный решением Верховного Суда Республики Беларусь, политической партии, союзу запрещается осуществлять любую деятельность, за исключением деятельности, направленной на устранение нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности.

Политической партии, ее организационным структурам, союзу запрещается в случае приостановления их деятельности пользоваться счетами в банках, небанковских кредитно-финансовых организациях, за исключением осуществления расчетов по гражданско-правовым и трудовым договорам, платежей в бюджет, целевые бюджетные и внебюджетные фонды, а также расчетов, связанных с возмещением вреда, причиненного действиями политической партии, ее организационных структур, союза.

Если в течение срока приостановления деятельности политической партии, союза, установленного решением Верховного Суда Республики Беларусь, нарушения, послужившие основанием для приостановления их деятельности, будут устранены, то по окончании установленного срока политическая партия, союз возобновляют свою деятельность при условии письменного сообщения в Министерство юстиции не позднее чем за десять дней до окончания срока приостановления деятельности политической партии, союза об устранении указанных нарушений с представлением подтверждающих документов (ст. 31 Закона).

Политическая партия, союз ликвидируются по решению Верховного Суда Республики Беларусь в случае:

- совершения политической партией, союзом действий, направленных на насильственное изменение конституционного строя либо пропаганду войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды;
- нарушения политической партией, союзом законодательства и (или) их учредительных документов в течение одного года после вынесения письменного предупреждения;
- если при государственной регистрации политической партии, союза со стороны их учредителей были допущены нарушения настоящего Закона и (или) иных актов законодательства, носящие неустранимый характер;
- если численность политической партии не соответствует требованиям ч. 1 ст. 10 настоящего Закона, состав союза – требованиям ч. 2 ст. 10 настоящего Закона;
- неустранения нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности политической партии, союза, в срок, установленный решением Верховного Суда Республики Беларусь.

Политическая партия, союз могут быть ликвидированы по решению Верховного Суда Республики Беларусь за однократное нарушение законодательства о массовых мероприятиях в случаях, предусмотренных законодательными актами, а также за получение политической партией, ее организационной структурой, союзом иностранной безвозмездной помощи.

Заявление о ликвидации политической партии, союза подается в Верховный Суд Республики Беларусь Министерством юстиции или Прокуратурой Республики Беларусь (ст. 32 Закона).

Политические партии, союзы в соответствии с их учредительными документами имеют право поддерживать связи с политическими партиями, иными общественными организациями иностранных государств и международными организациями (ст. 33 Закона).

Если международными договорами Республики Беларусь установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Законе, то применяются правила международных договоров (ст. 34 Закона).

11.5. Нормативно-правовые основы организации и деятельности профсоюзов

Нормативно-правовые основы организации и деятельности профсоюзов определены Законом Республики Беларусь «О профессиональных союзах».

Профессиональный союз (далее – профсоюз) является добровольной общественной организацией, объединяющей граждан, в том числе обучающихся в высших, средних специальных и профессионально-технических учебных заведениях, связанных общими интересами по роду деятельности как в производственной, так и непромышленной сферах, для защиты трудовых, социально-экономических прав и интересов, вытекающих из общепризнанных принципов международного права и установленных Всеобщей декларацией прав человека, Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, Международным пактом о гражданских и политических правах, конвенциями Международной организации труда и иными ратифицированными в установленном порядке международными договорами Республики Беларусь (ст. 1 Закона).

Право граждан на объединение в профсоюзы закреплено в ст. 2 Закона.

Граждане имеют право добровольно создавать по своему выбору профсоюзы, а также вступать в профсоюзы при условии соблюдения их уставов (положений).

Профсоюзы могут создавать на добровольной основе республиканские и иные объединения, обладающие правами профсоюзов, а также вступать в них.

Республиканские объединения профсоюзов могут создавать в порядке, предусмотренном уставными документами, территориальные (областные, городские, районные) и иные организационные структуры, обладающие правами профсоюзов.

Профсоюзы (объединения профсоюзов) и их организационные структуры (подразделения) в соответствии с законодательством Республики Беларусь и их уставами (положениями) являются юридическими лицами.

Независимый статус профсоюзов определен в ст. 3 Закона.

Профсоюзы свою деятельность осуществляют в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и иными актами законодательства Республики Беларусь. Деятельность профессиональных союзов может быть ограничена в случаях, которые предусмотрены законодательными актами Республики Беларусь в интересах национальной безопасности, общественного порядка или обеспечения прав и свобод других лиц.

Профсоюзы самостоятельно разрабатывают и утверждают свои уставы (положения), определяют структуру, избирают руководящие органы, организуют свою деятельность, проводят собрания, конференции, пленумы, съезды.

Профсоюзы (объединения профсоюзов), их символика, изменения и дополнения, вносимые в устав, подлежат государственной регистрации в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

Профсоюзы в соответствии со своими уставными целями и задачами имеют право сотрудничать с профсоюзами других стран, по своему выбору вступать в международные и другие профсоюзные объединения и организации.

Запрещение дискриминации граждан по признаку принадлежности к профсоюзам состоит в том, что принадлежность или непринадлежность граждан к профсоюзам не влечет каких-либо ограничений их трудовых, социально-экономических, политических, личных прав и свобод, гарантируемых законодательством Республики Беларусь (ст. 4 Закона).

Прекращение деятельности профсоюза осуществляется по решению его членов в порядке, определяемом уставом (положением) данного профсоюза.

В случаях, когда деятельность профсоюзов (объединений профсоюзов) противоречит Конституции и иным законодательным актам Республики Беларусь, она может быть приостановлена на срок до шести месяцев или прекращена в отношении республиканских профсоюзов, их объединений решением Верховного Суда Республики Беларусь по представлению Генерального прокурора Республики Беларусь, а территориальных профсоюзов – решением суда по представлению прокурора данной административно-территориальной единицы (ст. 5 Закона).

Совершенствование и развитие системы социального партнерства, форм и методов взаимодействия профсоюзов (объединений профсоюзов), нанимателей (их объединений) и органов государственного управления являются одной из приоритетных задач социально-экономической политики Республики Беларусь.

Профсоюзы участвуют в разработке и реализации социально-экономической политики государства.

Профсоюзы вправе вносить в установленном порядке в органы государственного управления предложения о принятии, изменении или отмене актов законодательства Республики Беларусь по трудовым и социально-экономическим вопросам. Нормативные правовые акты, затрагивающие трудовые и социально-экономические права граждан (за исключением нормативных правовых актов, содержащих государственные секреты), принимаются органами государственного управления с предварительного уведомления соответствующих профсоюзов (их объединений).

Профсоюзы через своих полномочных представителей имеют право участвовать в работе коллегиальных органов министерств и других республиканских органов государственного управления, заседаниях местных исполнительных и распорядительных органов, органов управления предприятий, учреждений и организаций в порядке, установленном Советом Министров Республики Беларусь по согласованию с соответствующими профсоюзами.

В республиканском, местных бюджетах могут предусматриваться средства на реализацию по предложениям соответствующих республиканских, областных объединений профсоюзов общегосударственных, местных программ (образовательных, научно-исследовательских, культурно-просветительных, физкультурно-оздоровительных, информационных и др.), направленных на реализацию конституционных прав и гарантий граждан (ст. 6 Закона).

Основаниями представительности республиканских профсоюзов, их объединений и организационных структур (подразделений) в органах государственного управления являются:

– наличие соответствующих выборных, руководящих, исполнительных органов и их правомочность в соответствии с нормами уставов (положений) и требованиями законодательства Республики Беларусь;

– наличие установленной ежегодной внутрипрофсоюзной статистической отчетности по структуре и членству, а также сводной финансовой отчетности.

При наличии указанных оснований республиканские профсоюзы, их объединения и организационные структуры (подразделения), включая первичные организации, созданные на предприятиях, в учреждениях, организациях, обладают всеми полномочиями, предоставленными настоящим Законом, и на соответствующих уровнях обеспечивают защиту трудовых, социально-экономических прав и интересов членов профсоюзов.

Республиканские профсоюзы, их объединения и организационные структуры (подразделения), включая первичные организации, созданные на предприятиях, в учреждениях, организациях, не имеющие установленных настоящим Законом оснований представительности, отстаивают интересы своих членов в пределах предоставленных законодательством Республики Беларусь полномочий, а также путем присоединения (с согласия сторон) к коллективным договорам (соглашениям), заключаемым наиболее представительными профсоюзами или их объединениями (ст. 7 Закона).

Основные права профсоюзов:

- права профсоюзов по защите трудовых прав граждан;
- права профсоюзов по социальной защите граждан;
- участие профсоюзов в решении вопросов;
- разгосударствления и приватизации государственной собственности;
- права профсоюзов в области охраны труда и окружающей среды;
- право профсоюзов на ведение коллективных переговоров, заключение коллективных договоров (соглашений);
- право профсоюзов на заключение соглашений в социально-трудовой сфере;
- право профсоюзов на осуществление общественного контроля за выполнением коллективного договора (соглашения);
- полномочия профсоюзов в области социального обеспечения и социального страхования;
- полномочия профсоюзов в области охраны здоровья;
- право профсоюзов на осуществление общественного контроля за соблюдением законодательства Республики Беларусь о труде и профсоюзах;
- право профсоюзов на информацию;
- право профсоюзов на участие в подготовке и повышении квалификации профсоюзных и других кадров;
- право профсоюзов на объявление забастовок.

Профсоюзы защищают трудовые права своих членов, принимают участие в разработке государственной политики занятости, вносят предложения по социальной защите лиц, высвобождаемых с предприятий, из учреждений, организаций, в соответствии с коллективным договором (соглашением) и законодательством Республики Беларусь.

Профсоюзы защищают трудовые права граждан – членов профсоюзов при заключении или расторжении трудовых договоров (контрактов), знакомят вновь принятых на работу с содержанием коллективного договора (соглашения) и уставом юридического лица.

В случае несоответствия трудового договора (контракта) законодательству Республики Беларусь, коллективному договору (соглашению) профсоюзы

вправе требовать от нанимателя в интересах работника – члена профсоюза изменения условий трудового договора (контракта).

В случаях, предусмотренных законодательством Республики Беларусь, расторжение трудового договора (контракта) по инициативе нанимателя производится после предварительного, но не позднее чем за две недели, уведомления соответствующего профсоюза. В случаях, предусмотренных коллективными договорами (соглашениями) расторжение трудового договора по инициативе нанимателя может производиться только с предварительного согласия соответствующего профсоюза.

Ликвидация или реорганизация предприятий, учреждений, организаций, их структурных подразделений, полная или частичная приостановка производства по инициативе нанимателя, собственника или уполномоченного им органа управления, влекущие сокращение рабочих мест или ухудшение условий труда, могут осуществляться лишь при условии предварительного уведомления (не позднее чем за три месяца) соответствующих профсоюзов и проведения с ними переговоров по соблюдению прав и интересов граждан (ст. 10 Закона).

Профсоюзы вправе в соответствии с законодательством Республики Беларусь участвовать в разработке социальных программ, направленных на создание условий, обеспечивающих достойный уровень жизни и свободное развитие личности, а также мер по социальной защите граждан, в определении основных критериев жизненного уровня, размеров индексации заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и компенсаций в зависимости от изменения индекса цен, в решении вопросов, связанных с оздоровлением и медицинским обслуживанием граждан, и осуществлять общественный контроль за соблюдением законодательства Республики Беларусь по социальной защите граждан.

Профсоюзы в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, участвуют в распределении жилья, а также средств, предназначенных для жилищного строительства, осуществляют на предприятиях, в учреждениях и организациях общественный контроль за состоянием учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, использованием ведомственного и служебного жилья, общежитий, других жилых помещений (ст. 11 Закона).

Профсоюзы осуществляют общественный контроль за соблюдением законодательства Республики Беларусь по вопросам разгосударствления и приватизации государственной собственности в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

В случаях, когда профсоюзы являются полномочными представителями трудового коллектива, они вправе участвовать в переговорах по разгосударствлению и приватизации предприятий, иметь своих представителей в создаваемых на предприятиях комиссиях по приватизации государственной собственности (ст. 12 Закона).

Профсоюзы осуществляют общественный контроль за соблюдением законодательства Республики Беларусь об охране труда и окружающей среды в порядке, установленном законодательством.

Профсоюзы имеют право в порядке, установленном законодательством, участвовать в экспертизе безопасности условий труда проектируемых, строящихся и эксплуатируемых производственных объектов, а также проектируемых и эксплуатируемых механизмов и инструментов, в аттестации рабочих мест по условиям труда.

Профсоюзы вправе участвовать в разработке государственных программ по вопросам охраны труда и окружающей среды, а также нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы охраны труда, профилактики профессиональных заболеваний и экологической безопасности.

В случаях выявления нарушений, угрожающих жизни и здоровью работников, профсоюзы, общественные инспекторы профсоюзов по охране труда вправе требовать от нанимателя немедленного устранения этих нарушений и одновременно обратиться в государственные органы по инспекции труда для принятия необходимых мер.

При невыполнении требований по устранению нарушений, особенно в случаях непосредственной угрозы жизни и здоровью работников, профсоюзы, их общественные инспекторы по охране труда вправе требовать от нанимателя приостановления работ до принятия решения соответствующими органами (ст. 13 Закона).

Профсоюзы (объединения профсоюзов), их организационные структуры (подразделения) имеют право на ведение коллективных переговоров, заключение коллективных договоров (соглашений) в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Переговоры и отчеты по выполнению заключенных коллективных договоров (соглашений) с профсоюзами ведутся гласно (ст. 14 Закона).

Профсоюзы могут заключать с соответствующими нанимателями, их объединениями, органами государственного управления соглашения по вопросам защиты трудовых и социально-экономических прав своих членов, определения основных критериев жизненного уровня, размеров компенсаций в зависимости от роста цен, установления прожиточного минимума и своевременного пересмотра размеров пенсий, стипендий, пособий в зависимости от индекса цен, по контролю за осуществлением этих мероприятий, а также по другим вопросам в соответствии с законодательством Республики Беларусь (ст. 15 Закона).

Профсоюзы вправе осуществлять общественный контроль за выполнением коллективного договора (соглашения).

В случае нарушения условий коллективного договора (соглашения) профсоюзы вправе направлять стороне коллективного договора (соглашения) представление об устранении этих нарушений, которое рассматривается в двухнедельный срок. О принятом решении сторона, получившая представление, обязана письменно информировать в указанный срок соответствующий профсоюз.

В случае отказа стороны, получившей представление, удовлетворить эти требования профсоюзов или недостижения соглашения между ними в указанный срок разногласия рассматриваются в соответствии с законодательством Республики Беларусь о разрешении коллективных трудовых споров (ст. 16 Закона).

Профсоюзы вправе представлять и защищать права и интересы граждан в государственных органах по вопросам социального обеспечения и социального страхования, осуществлять общественный контроль за их деятельностью в соответствии с законодательством Республики Беларусь (ст. 17 Закона).

Профсоюзы осуществляют общественный контроль за работой учреждений здравоохранения.

Профсоюзы управляют находящимися в их собственности (ведении) санаторно-курортными учреждениями и учреждениями отдыха, помогают своими денежными и другими материальными средствами в создании и организации работы при-

надлежащих предприятиям санаториев-профилакториев, баз отдыха, оздоровительных лагерей, участвуют в развитии массовой физической культуры, спорта, туризма.

Профсоюзы на основании соглашений, заключаемых с Советом Министров Республики Беларусь, органами государственного управления, республиканскими объединениями нанимателей, организуют за счет государственных и профсоюзных средств, прибыли нанимателей работу по улучшению санаторно-курортного лечения и развитию учреждений отдыха, туризма, массовой физической культуры и спорта с использованием находящейся в их собственности (ведении) материально-технической базы (ст. 18 Закона).

Профсоюзы имеют право на осуществление общественного контроля за соблюдением нанимателем, собственником или уполномоченным им органом управления законодательства Республики Беларусь о труде и профсоюзах и вправе требовать устранения выявленных нарушений. Наниматель, собственник или уполномоченный им орган управления рассматривают представления профсоюзов об устранении нарушений законодательства Республики Беларусь о труде и профсоюзах и в течение месячного срока сообщают профсоюзам о результатах рассмотрения.

Профсоюзы вправе по просьбе своих членов и других граждан обращаться в суд с исковым заявлением в защиту их трудовых и социально-экономических прав. В этих целях профсоюзы могут иметь службы правовой помощи и другие необходимые органы, компетенция которых определяется уставами (положениями) профсоюзов и актами законодательства Республики Беларусь.

Для осуществления общественного контроля за соблюдением законодательства Республики Беларусь о труде, защиты социальных и трудовых прав и интересов своих членов профсоюзы имеют право создавать технические и правовые инспекции труда, профсоюзные юридические службы и консультации, службы доверенных врачей, полномочия которых определяются Советом Министров Республики Беларусь.

Профсоюзы, их технические и правовые инспекции труда при осуществлении своих полномочий взаимодействуют с государственными органами надзора и контроля за соблюдением законодательства Республики Беларусь о труде.

Представители профсоюза при наличии оформленных в установленном порядке полномочий профсоюзного органа имеют право беспрепятственно посещать предприятия, учреждения, организации независимо от форм собственности и подчиненности, в которых работают члены данного профсоюза, для проведения проверок соблюдения законодательства Республики Беларусь о труде и профсоюзах, а также выполнения нанимателями, их должностными лицами условий коллективного договора (соглашения). Порядок осуществления профсоюзами общественного контроля за соблюдением законодательства Республики Беларусь о труде устанавливается Советом Министров Республики Беларусь (ст. 19 Закона).

Профсоюзы вправе в соответствии с законодательством Республики Беларусь получать от нанимателей (их объединений), субъектов хозяйствования, а также от органов государственного управления информацию по вопросам, связанным с трудом и социально-экономическим развитием, в пределах установленной статистической отчетности.

Профсоюзы наравне с другими общественными объединениями имеют право пользоваться государственными средствами массовой информации.

Профсоюзы имеют право на освещение своей деятельности в средствах массовой информации в порядке, установленном законодательством, могут быть учредителями средств массовой информации, проводить социологические исследования, иметь научные, информационные и учебно-исследовательские центры.

Право профсоюзов на информацию осуществляется в порядке, установленном законодательством (ст. 20 Закона).

Профсоюзы вправе создавать в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, средние специальные и высшие учебные заведения, учебные центры, научно-исследовательские учреждения, осуществлять подготовку, переподготовку, повышение квалификации и обучение профсоюзных работников и членов профсоюза, руководителей и специалистов предприятий, учреждений, организаций и других граждан.

Указанные учреждения профсоюзов могут в соответствии с законодательством Республики Беларусь и заключенными договорами (соглашениями) финансироваться за счет средств, передаваемых нанимателями (ст. 21 Закона).

Профсоюзы имеют право на организацию и проведение забастовок в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

При проведении забастовок по инициативе профсоюзов запрещается выдвижение политических требований (ст. 22 Закона).

Наниматели (их объединения), государственные органы, субъекты хозяйствования, общественные объединения и должностные лица обязаны соблюдать права профсоюзов. Указанные органы и лица за нарушение прав профсоюзов или воспрепятствование их законной деятельности несут ответственность в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

Наниматели (их объединения), государственные органы, субъекты хозяйствования, общественные объединения и должностные лица не вправе препятствовать представителям профсоюзов посещать предприятия и организации, на которых работают члены этих профсоюзов (ст. 23 Закона).

В случае если профсоюз является участником заключенного коллективного договора (соглашения), то профсоюзным работникам этого профсоюза предоставляются следующие *гарантии* (если иное не предусмотрено этим договором (соглашением)):

- расторжение трудового договора по инициативе нанимателя (за исключением случаев, вызванных виновными действиями работника) с работниками, избранными в состав профсоюзных органов и не освобожденными от работы, допускается лишь с письменного предварительного уведомления (не позднее чем за два месяца) профсоюзного органа, членом которого они избраны;

- расторжение трудового договора по инициативе нанимателя (за исключением случаев, вызванных виновными действиями работника) с работниками, избранными руководителями профсоюзных органов и не освобожденными от работы, допускается только с предварительного согласия вышестоящего профсоюзного органа;

- лицам, избранным в состав профсоюзных органов, предоставляется преимущественное право оставления на работе при сокращении численности или штата работников при прочих равных условиях;

- работникам, освобожденным от работы вследствие избрания на выборные должности в профсоюзных органах, после окончания их полномочий предоставляется прежняя работа (должность), а при ее отсутствии с согласия работника – другая равноценная работа (должность) на том же предприятии, в учреждении, организации;

– привлечение к дисциплинарной ответственности общественных инспекторов по охране труда и контролю за соблюдением законодательства Республики Беларусь о труде, работников, уполномоченных профсоюзом на участие в создаваемых на предприятии, в учреждении, организации комиссиях по коллективным переговорам, рассмотрению трудовых споров, примирительных комиссиях, допускается только с предварительного согласия профсоюзного органа;

– коллективным договором (соглашением) могут предусматриваться дополнительные гарантии работникам, избранным в профсоюзные органы.

Освобожденные профсоюзные работники обладают такими же социальными и трудовыми правами и льготами, как и другие работники предприятия, учреждения, организации в соответствии с коллективным договором (соглашением) (ст. 24 Закона).

Профсоюзы в целях осуществления своих уставных задач имеют право организовывать и проводить в соответствии с законодательством Республики Беларусь митинги, уличные шествия, демонстрации и другие коллективные действия по защите интересов своих членов (ст. 25 Закона).

Защита прав профсоюзов осуществляется в соответствии с законодательством Республики Беларусь. Незаконное ограничение прав профсоюзов и создание препятствий в реализации ими своих полномочий не допускаются (ст. 26 Закона).

Профсоюзы владеют, пользуются и распоряжаются принадлежащими им на праве собственности имуществом и денежными средствами в соответствии с гражданским законодательством.

В собственности профсоюзов могут находиться здания, строения, сооружения, санаторно-курортные, туристические, спортивные, оздоровительные учреждения, культурно-просветительные, высшие и средние специальные учебные заведения, учебные центры, научно-исследовательские учреждения, предприятия, жилищный фонд, издательства, типографии, а также ценные бумаги и иное имущество, необходимые для обеспечения уставной деятельности профсоюзов.

Профсоюзы не отвечают по обязательствам других общественных объединений, государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, которые в свою очередь не отвечают по обязательствам профсоюзов.

Источники, порядок формирования и использования средств профсоюзного бюджета определяются уставами (положениями) профсоюзов.

Источники доходов предприятий и организаций, принадлежащих профсоюзам, размеры полученных ими средств и уплата налогов контролируются государственными финансовыми органами и налоговыми инспекциями в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Профсоюзы в соответствии с их уставными целями и задачами имеют право в установленном порядке осуществлять внешнеэкономическую деятельность, создавать профсоюзные банки, страховые и акционерные общества, совместные коммерческие предприятия, заниматься издательской деятельностью, формировать необходимые фонды солидарности, культурно-просветительные и иные фонды (ст. 27 Закона).

Наниматель предоставляет профсоюзам, действующим на предприятии, в учреждении, организации, в пользование необходимые для их деятельности оборудование, помещения, транспортные средства и средства связи в соответствии с договором (соглашением).

Наниматель вправе передавать в пользование профсоюзам – находящиеся на балансе предприятия, учреждения, организации либо арендуемые ими здания, сооружения, помещения и другие объекты, а также базы отдыха, спортивные и оздоровительные центры, необходимые для организации отдыха, ведения культурно-просветительной и физкультурно-оздоровительной работы с работниками и членами их семей. Содержание, ремонт, отопление, освещение, уборка, охрана, а также иное обслуживание и оборудование указанных объектов осуществляются в соответствии с договором (соглашением).

Перечень объектов и размеры отчислений профсоюзам средств на проведение ими социально-культурной и иной работы на предприятии, в учреждении, организации определяются в порядке и на условиях, установленных законодательством Республики Беларусь, коллективным договором (соглашением) (ст. 28 Закона).

Профсоюз, нанеся своими незаконными действиями ущерб государству, физическим или юридическим лицам, обязан возместить его в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь (ст. 29 Закона).

11.6. Правовое положение религиозных объединений

Статья 31 Конституции Республики Беларусь закрепляет право каждого на свободу совести, свободу вероисповедания. Граждане могут пользоваться правом на свободу вероисповедания индивидуально, а также совместно, путем создания религиозных объединений, исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, выражать и распространять убеждения, связанные с отношением к религии, участвовать в отправлении религиозных культов, ритуалов, обрядов, не запрещенных законом.

Специальным актом, определяющим основные параметры правового положения таких объединений, является Закон Республики Беларусь от 17 декабря 1992 г. «О свободе совести и религиозных организациях» (в редакции Закона от 31 октября 2002 г.). Он отражает принципиальные позиции государства в отношении религиозных объединений, а также в общих чертах виды и объемы правосубъектности этих объединений.

Религиозными организациями в Республике Беларусь признаются добровольные объединения граждан Республики Беларусь (*религиозные общины*) или религиозных общин (*религиозные объединения*), объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения религиозных потребностей, а также монастыри и монашеские общины, религиозные братства и сестричества, религиозные миссии, духовные учебные заведения.

Религиозные организации имеют следующие признаки:

- вероисповедание;
- разработанная культовая практика;
- проведение богослужений;
- религиозное просвещение и воспитание своих последователей.

Руководителем религиозной организации может быть только гражданин Республики Беларусь (ст. 13 Закона).

Религиозной общиной признается объединение в пределах территории одного или нескольких населенных пунктов группы граждан Республики Беларусь, являющихся приверженцами единого вероисповедания, для совместного исповедания веры и удовлетворения иных религиозных потребностей.

Религиозные общины образуются по инициативе не менее двадцати граждан Республики Беларусь, достигших восемнадцатилетнего возраста и постоянно проживающих в одном или нескольких населенных пунктах, имеющих смежные территориальные пределы, и действуют только на их территории.

Общины действуют на добровольных началах в соответствии со своими уставами и подлежат государственной регистрации в порядке, установленном настоящим Законом (ст. 14 Закона).

Религиозным объединением признается объединение религиозных общин единого вероисповедания для совместного удовлетворения религиозных потребностей их участников (членов).

Религиозные объединения образуются при наличии не менее десяти религиозных общин единого вероисповедания, из которых хотя бы одна осуществляет свою деятельность на территории Республики Беларусь не менее двадцати лет. Религиозные объединения действуют через свои органы управления.

Республиканским признается религиозное объединение, образованное из религиозных общин, действующих в большинстве областей Республики Беларусь. Деятельность республиканского религиозного объединения распространяется на территорию деятельности входящих в него религиозных общин.

Республиканское религиозное объединение имеет право создавать *местные религиозные объединения* из религиозных общин, действующих в одной или нескольких областях. Деятельность местных религиозных объединений распространяется на территорию деятельности входящих в них религиозных общин.

Республиканские и местные религиозные объединения действуют на основании своих уставов и подлежат государственной регистрации в порядке, установленном настоящим Законом.

Религиозные объединения имеют право создавать монастыри и монашеские общины, религиозные братства и сестричества, религиозные миссии, духовные учебные заведения, которые действуют на основании своих уставов и подлежат государственной регистрации в порядке, установленном настоящим Законом (ст. 15 Закона).

Религиозные организации подлежат обязательной государственной регистрации. *С момента государственной регистрации религиозная организация приобретает статус юридического лица.*

Религиозные организации как юридические лица пользуются правами и выполняют обязанности в соответствии с законодательством Республики Беларусь и своими уставами.

Государственную регистрацию религиозных организаций осуществляют:

– религиозных общин – областные, Минский городской исполнительные комитеты;

– религиозных объединений, а также монастырей и монашеских общин, религиозных братств и сестричеств, религиозных миссий, духовных учебных заведений, создаваемых по решению органов управления религиозного объединения, – республиканский орган государственного управления по делам религий.

После принятия решения о регистрации религиозной организации регистрирующий орган выдает свидетельство установленного образца о государственной регистрации религиозной организации.

Изменения и дополнения, внесенные в уставы религиозных организаций, подлежат государственной регистрации в порядке, установленном для регистрации религиозных организаций, и вступают в силу со дня их государственной регистрации.

В случае изменения данных, содержащихся в Государственном реестре религиозных организаций, религиозная организация в месячный срок со дня внесения такого изменения уведомляет об этом регистрирующий орган (ст. 16 Закона).

Для регистрации религиозной общины учредители подают в городской, районный исполнительные комитеты, местную администрацию по месту предполагаемой деятельности общины заявление о ее регистрации, подписанное всеми участниками (членами) этой общины.

К заявлению прилагаются:

- список граждан, образовавших религиозную общину, с указанием фамилии, имени и отчества, даты рождения, гражданства, места жительства, а также с личной подписью;
- устав религиозной общины в трех экземплярах;
- протокол собрания участников (членов);
- документ, подтверждающий право размещения религиозной общины по месту нахождения, указанному в уставе.

Религиозная община, исповедующая вероучение, ранее неизвестное в Республике Беларусь, к заявлению прилагает также сведения об основах этого вероучения и соответствующей ему культовой практики, в том числе об истории возникновения религии, исповедуемой данной общиной, о формах и методах ее деятельности, об отношении к браку и семье, образованию, исполнению государственных обязанностей, получению медицинской помощи последователями данной религии, а также иные значимые сведения по запросу республиканского органа государственного управления по делам религий.

Городской, районный исполнительные комитеты, местная администрация в месячный срок рассматривают представленные материалы о регистрации религиозной общины и направляют их со своим заключением в соответствующие областные, Минский городской исполнительные комитеты.

В случае непредставления документов, предусмотренных ч. 2 настоящей статьи, городской, районный исполнительные комитеты, местная администрация вправе оставить заявление без рассмотрения с уведомлением об этом заявителей в течение десяти дней.

Областные, Минский городской исполнительные комитеты, получив материалы, представленные на регистрацию, в месячный срок рассматривают их и принимают решение о регистрации или об отказе в регистрации религиозной общины и сообщают об этом заявителям.

Материалы о регистрации религиозной общины, исповедующей вероучение, ранее неизвестное в Республике Беларусь, областные, Минский городской исполнительные комитеты направляют в республиканский орган государственного управления по делам религий для проведения государственной религиоведческой экспертизы. В этом случае срок рассмотрения документов продлевается до шести месяцев (ст. 17 Закона).

Для регистрации религиозного объединения его учредители подают заявление о регистрации в республиканский орган государственного управления по делам религий, который принимает решение в месячный срок.

К заявлению прилагаются:

- устав в трех экземплярах;
- выписка из протокола съезда (конференции, общего собрания, заседания органа управления) об образовании религиозного объединения;

- список членов органа управления религиозного объединения с указанием фамилии, имени и отчества, даты рождения, гражданства, места жительства;
- документ, подтверждающий право размещения религиозного объединения по месту нахождения, указанному в уставе.

В случае непредставления документов, предусмотренных частью второй настоящей статьи, республиканский орган государственного управления по делам религий вправе оставить заявление без рассмотрения с уведомлением об этом заявителей в течение десяти дней (ст. 18 Закона).

Религиозная организация осуществляет свою деятельность на основании устава.

Уставы религиозной общины и религиозного объединения утверждаются их учредителями.

Устав религиозной организации, создаваемой религиозным объединением, утверждается органом управления религиозного объединения.

В уставе религиозной организации указываются:

- полное наименование, включающее указание на конфессиональную принадлежность данной религиозной организации;
- место нахождения;
- цели, задачи и основные формы деятельности;
- принадлежность к религиозному объединению (для религиозных общин, входящих в религиозное объединение, и религиозных организаций, образуемых религиозными объединениями);
- территория деятельности;
- структура организации, органы ее управления, порядок их формирования, компетенция, состав и сроки полномочий;
- источники и порядок формирования денежных средств и иного имущества организации;
- орган, правомочный принимать решения о приобретении имущества и распоряжении имуществом религиозной организации;
- порядок ликвидации и реорганизации религиозной организации;
- порядок распоряжения имуществом, оставшимся после расчетов с кредиторами, в случае ликвидации религиозной организации;
- порядок внесения изменений и дополнений в устав;
- иные сведения, относящиеся к особенностям деятельности данной религиозной организации (ст. 20 Закона).

В государственной регистрации религиозной организации может быть отказано по следующим основаниям:

- создаваемая религиозная организация не соответствует требованиям, содержащимся в ст. 13 настоящего Закона;
- устав и другие представленные документы не соответствуют требованиям законодательства Республики Беларусь или сведения, содержащиеся в них, недостоверны;
- по итогам проведения государственной религиоведческой экспертизы, осуществляемой в случаях, установленных настоящим Законом;
- нарушен порядок создания религиозной организации, установленный настоящим Законом.

Сообщение об отказе в государственной регистрации религиозной организации направляется заявителем в письменной форме с указанием оснований отказа. Отказ, а также уклонение регистрирующего органа от государственной регистрации религиозной организации могут быть обжалованы в суд в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь (ст. 21 Закона).

Религиозная организация может быть ликвидирована:

1) по решению ее учредителей или органа, уполномоченного уставом религиозной организации;

2) по решению суда в случаях:

– повторного в течение года нарушения настоящего Закона, иного законодательства Республики Беларусь либо осуществления религиозной организацией деятельности, противоречащей ее уставу;

– осуществления деятельности, направленной против суверенитета Республики Беларусь, ее конституционного строя и гражданского согласия; пропаганды войны, социальной, национальной, религиозной, расовой вражды или розни, унижения национальной чести и достоинства;

– осуществления деятельности, сопряженной с нарушением прав, свобод и законных интересов граждан, а также препятствующей исполнению гражданами их государственных, общественных, семейных обязанностей или причиняющей вред их здоровью и нравственности;

– в иных случаях, предусмотренных законодательными актами.

Обращаться в суд с заявлением о ликвидации религиозной организации имеет право орган, осуществивший ее регистрацию.

Дела о ликвидации религиозных общин, зарегистрированных областными, Минским городским исполнительными комитетами, рассматриваются соответствующими областными, Минским городским судами, а о ликвидации религиозных организаций, зарегистрированных республиканским органом государственного управления по делам религий, – Верховным Судом Республики Беларусь (ст. 23 Закона).

Религиозные организации обладают правом собственности на имущество, приобретенное или созданное ими за счет собственных средств, пожертвованное физическими или юридическими лицами или переданное религиозным организациям в собственность государством либо приобретенное другим способом, не противоречащим законодательству Республики Беларусь.

Передача в собственность религиозным организациям для использования в религиозных целях культовых зданий и сооружений с относящимися к ним земельными участками и иного имущества религиозного назначения, находящегося в республиканской или коммунальной собственности, осуществляется в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Религиозные организации имеют преимущественное право на передачу им государством культовых зданий с прилегающей территорией, за исключением тех, которые используются как объекты культуры, физической культуры и спорта.

Имущество, передаваемое религиозными объединениями религиозным общинам, входящим в религиозное объединение, а также монастырям и монашеским общинам, религиозным братствам и сестричествам, религиозным миссиям, духовным учебным заведениям, закрепляется за указанными религиозными организациями на праве оперативного управления.

Религиозные общины, входящие в религиозное объединение, монастыри и монашеские общины, религиозные братства и сестричества, религиозные миссии, духовные учебные заведения могут передавать свои культовые здания и иное имущество в пользование другим религиозным организациям только с согласия органа управления религиозного объединения, в подчинении которого они находятся.

В порядке, установленном законодательством, государство оказывает религиозным организациям помощь в реставрации культовых зданий, иных предметов, представляющих историко-культурную ценность.

Государство может предоставлять религиозным организациям налоговые и иные льготы в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь (ст. 30 Закона).

Религиозные организации могут использовать для своих нужд здания и другое имущество, предоставляемые им на условиях договоров, заключаемых с юридическими и физическими лицами.

Споры по вопросам, касающимся владения и пользования культовыми зданиями и имуществом, разрешаются в судебном порядке, если иное не установлено законодательством Республики Беларусь (ст. 31 Закона).

Религиозные организации являются некоммерческими организациями. Они вправе осуществлять предпринимательскую деятельность лишь для достижения целей, ради которых они созданы, а также соответствующую этим целям (ст. 32 Закона).

После ликвидации религиозных организаций имущество, предоставленное им в пользование юридическими и физическими лицами, возвращается лицам, предоставившим имущество.

При ликвидации религиозных организаций распоряжение находившимся в их собственности имуществом осуществляется в соответствии с их уставами и законодательством Республики Беларусь.

На имущество культового назначения, находящееся в собственности религиозных организаций, не может быть обращено взыскание по претензиям кредиторов. Перечень видов имущества культового назначения, на которые не может быть обращено взыскание по претензиям кредиторов, утверждается Советом Министров Республики Беларусь (ст. 33 Закона).

Контроль за исполнением законодательства Республики Беларусь о свободе совести, вероисповедания и религиозных организациях на соответствующих территориях осуществляют местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы.

Областные, Минский городской исполнительные комитеты создают свои подразделения по делам религий, подчиненные им и республиканскому органу государственного управления по делам религий (ст. 36 Закона).

В случае нарушения религиозной организацией законодательства Республики Беларусь либо осуществления деятельности, противоречащей уставу религиозной организации, регистрирующий орган выносит письменное предупреждение, которое в трехдневный срок направляется руководящему органу религиозной организации.

Если нарушения, указанные в ч. 1 настоящей статьи, в течение шести месяцев не были устранены либо имели место повторно в течение года, регистрирующий орган имеет право обратиться в суд с заявлением о ликвидации религиозной организации. При этом регистрирующий орган вправе принять решение о приостановлении деятельности религиозной организации до вынесения судебного решения (ст. 37 Закона).

В случае приостановления деятельности религиозная организация не вправе осуществлять религиозную, предпринимательскую и иную деятельность, выступать в качестве учредителя средств массовой информации и иных юридических лиц, перечислять с текущего банковского (расчетного) счета денежные средства иным лицам, за исключением случаев уплаты платежей в бюджет, государственные внебюджетные фонды и иных обязательных платежей, расчетов по ранее заключенным гражданским и трудовым договорам, возмещения вреда, причиненного действиями религиозной организации.

В случае принятия судом решения об отказе в ликвидации религиозной организации религиозная организация возобновляет свою деятельность, приостановленную в соответствии с настоящим Законом, с момента вступления в законную силу решения суда (ст. 38 Закона).

Нарушение законодательства Республики Беларусь о свободе совести, вероисповедания и религиозных организациях, проявившееся, в частности:

- в создании и деятельности религиозных организаций, их органов и представителей, направленной против суверенитета Республики Беларусь, ее конституционного строя и гражданского согласия либо сопряженной с нарушением прав и свобод граждан, а также препятствующей исполнению гражданами их государственных, общественных, семейных обязанностей или наносящей вред их здоровью и нравственности;

- в создании религиозных организаций в государственных органах и учреждениях, воинских частях, а также в образовательных учреждениях;

- в вовлечении несовершеннолетних в религиозные организации, обучении несовершеннолетних религии вопреки их воле и без согласия их родителей или лиц, их заменяющих;

- в осквернении почитаемых в религии предметов, культовых сооружений, мест паломничества и захоронений;

- в нарушении тайны исповеди;

- в возбуждении религиозной вражды или розни либо оскорблении граждан в связи с их религиозными убеждениями, –

влечет ответственность, установленную законом.

Должностные лица и граждане, виновные в нарушении законодательства Республики Беларусь о свободе совести, вероисповедания и религиозных организациях, несут ответственность, установленную законодательством Республики Беларусь (ст. 39 Закона).

ТЕМА 12. ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

12.1. Понятие и признаки государственного служащего. Виды государственных служащих

12.2. Обязанности, права и ответственность государственных служащих

12.3. Классы, классные чины, звания, ранги государственных служащих

12.4. Государственная служба – вид трудовой деятельности служащих

12.5. Поступление на государственную службу

12.6. Прохождение государственной службы

12.1. Понятие и признаки государственного служащего.

Виды государственных служащих

Государственный служащий – субъект административного права и субъект государственно-служебных отношений.

В административно-правовой литературе понятие государственного служащего неоднозначно. Его трактуют в широком и узком смысле. В широком смысле – это любое лицо, занимающее должность в любой государственной организации и не занятое непосредственно производительным трудом (врач, учитель, любой другой специалист, директор школы, прокурор, министр и т. п.). В таком понимании служащие обладают следующими общими признаками: работают на благо государства; работают в государственной организации; занимают в ней соответствующую должность; обладают профессиональной подготовкой, позволяющей замещать определенную должность; наделены государственными полномочиями; выполняют определенные государственные функции по занимаемой должности; получают за свой труд установленную государством заработную плату из бюджета.

К государственным служащим в узком смысле относятся служащие государственного аппарата. Они, наряду с общими признаками государственных служащих, обладают специфическими признаками, закрепленными в специальных нормативных актах (законах, положениях), регламентирующих порядок прохождения службы в этих органах. [74, с. 514]

Между служащими государственного аппарата (государственных органов) и служащими иных государственных организаций имеется существенное различие. «Государственные служащие государственных органов сосредоточены на осуществлении задач и функций государства по руководству обществом. Функциональное назначение служащих государственных предприятий, учреждений и организаций иное. Их деятельность связана с организацией процессов соответствующего производства, социально-культурной деятельности, то есть выполнением основных задач, обусловленных целями и предметами деятельности предприятий, учреждений и организаций» [4, с.183]

Правовой статус государственного служащего закреплён в Законе Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь» от 14 июня 2003 г. В ст. 5 указанного Закона дано определение государственного служащего. **Государственным служащим** является гражданин Республики Беларусь, занимающий в установленном законодательством порядке государственную должность, наделенный соответствующими полномочиями и выполняющий служебные обязанности за денежное вознаграждение из средств республиканского или местных бюджетов либо других предусмотренных законодательством источников финансирования.

Признаки государственного служащего закреплены в указанной статье Закона:

- занятие в установленном законодательством порядке государственной должности;
- наличие соответствующих полномочий;
- выполнение служебных обязанностей.

Определение государственной должности дано в ст. 4 Закона. Государственная должность – должность, предусмотренная Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и иными законодательными актами, либо должность, учрежденная в установленном законодательством порядке как штатная единица государственного органа с определенным для занимающего ее лица кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа.

Полномочия государственного служащего связаны с профессиональной компетентностью, которая определяется в трех уровнях: профессиональные знания и умения; организаторские способности и управленческие навыки; личные и морально-психологические качества.

К первому уровню относятся следующие требования: неукоснительное соблюдение Конституции, законов и других нормативных актов; соблюдение норм служебного регламента и своевременное, точное и творческое выполнение своих профессиональных обязанностей; поддержание профессионального уровня и совершенствование управленческих навыков; уважительное отношение к гражданам и своевременное рассмотрение их обращений; сохранение государственной тайны; не совершение действий, затрудняющих работу государственных органов и приводящих к подрыву авторитета государственной власти и др.

Второй уровень профессиональной компетентности требует наличия следующих организаторско-управленческих навыков: умения организовать процесс управления, подбор, расстановку кадров и распределение труда среди подчиненных; планирование, контроль, организацию, координацию и реализацию других управленческих функций; повышение квалификации и управленческих навыков, внедрение передового опыта в управлении и др.

Третий уровень включает следующие требования: аналитичность и системность мышления; ответственность за порученное дело; организаторские способности и гуманистические позиции; требовательность к себе и окружающим; принципиальность, добропорядочность, дисциплинированность, справедливость, настойчивость и упорство в достижении поставленных целей; политическая и индивидуальная культура, высокие морально-этические качества. [74, с. 519]

Государственные служащие проходят государственную службу в следующих органах:

- 1) Палате представителей и Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь и их секретариатах;
- 2) Правительстве Республики Беларусь и его Аппарате;
- 3) Конституционном Суде Республики Беларусь и его Секретариате, Верховном Суде Республики Беларусь, Высшем Хозяйственном Суде Республики Беларусь, иных общих и хозяйственных судах и их аппаратах;
- 4) Администрации Президента Республики Беларусь, Государственном секретариате Совета Безопасности Республики Беларусь, Управлении делами Президента Республики Беларусь, иных государственных органах, непосредственно обеспечивающих деятельность Президента Республики Беларусь;

5) органах Комитета государственного контроля Республики Беларусь, органах Прокуратуры Республики Беларусь, Национальном банке Республики Беларусь, Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов и ее аппарате;

6) министерствах, иных республиканских органах государственного управления, их территориальных подразделениях;

7) дипломатических представительствах, консульских учреждениях и миссиях Республики Беларусь;

8) местных Советов депутатов и их аппаратах, исполнительных и распорядительных органах и их аппаратах;

9) государственных нотариальных конторах;

10) таможенных органах;

11) иных государственных органах и приравненных к ним в соответствии с законодательством государственных организациях (ч. 1 ст. 7 Закона).

Действие Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь» не распространяется на военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, органов финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, если иное не предусмотрено законодательными актами (ч. 3 ст. 7 Закона).

В теории административного права известны различные классификации государственных служащих. Так В.Е. Чиркин классифицирует государственных служащих на администраторов, профессионалов, исполнителей, высших технических служащих, канцелярских работников (клерков), субклерков и обслуживающий персонал. Администраторы занимают самое высокое положение среди выделенных им групп государственных служащих и наделены самым широким объемом распорядительных полномочий (заместители министров, главы департаментов, отделов, управлений). Профессионалы (экономисты, юристы) обладают признаками ответственных специалистов предыдущей классификации. Исполнители и высшие технические служащие призваны реализовывать порученные им задания. Некоторые из них могут возглавлять структурные подразделения общего назначения в органах государственного управления (начальник канцелярии). Субклерки и обслуживающий персонал – это технические работники. [162, с. 263 – 264]

А.Н. Крамник предлагает следующую классификацию государственных служащих. В зависимости от *видов государственной деятельности* служащие могут быть отнесены к *государственным служащим органов законодательной, исполнительной, судебной власти, органов прокуратуры*. Служащие органов исполнительной власти, в свою очередь, делятся на служащих административно-политической, социально-культурной сфер, сферы экономики.

В зависимости от *характера полномочий и осуществляемых функций* государственные служащие делятся на *должностных лиц, представителей административной власти, функциональных работников (специалистов), вспомогательный персонал*.

Должностные лица – это государственные служащие, совершающие в пределах своих полномочий действия, влекущие юридические последствия, а также обладающие правом приема и увольнения с работы и руководства подчиненными им государственными служащими (руководители государственных органов – министр, ректор, директор и руководители структурных подразделений – начальники отделов, служб).

Представители административной власти – государственные служащие, наделенные государственно-властными полномочиями в отношении организационно не подчиненных им по службе лиц – третьих лиц (инспекторы, милиционеры).

Некоторые должностные лица могут быть одновременно и представителями административной власти (например, начальник органа внутренних дел, начальник государственной налоговой инспекции).

Функциональные работники (специалисты) – это государственные служащие, которые непосредственно участвуют в решении задач, стоящих перед государственной организацией, выполняют работу, определяющую необходимость существования данной организации, являются исполнителями и непосредственно людьми не управляют (экономисты, бухгалтеры, юристы, инженеры, учителя, врачи). Среди специалистов выделяются ответственные специалисты, которые наряду с осуществлением своих специальных функций разрабатывают управленческие решения, после их одобрения руководителем становящиеся обязательными для исполнения другими лицами (главный инженер).

Вспомогательный персонал осуществляет деятельность, которая напрямую не сопряжена с главным назначением организации, а необходима для обеспечения деятельности других государственных служащих данной организации (делопроизводители, секретари). [74, с. 524 – 525]

Однако, согласно ч. 2 ст. 2 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»: должности, включенные в штатное расписание государственного органа в целях технического обслуживания и обеспечения деятельности этого органа в соответствии с перечнем, определяемым Правительством Республики Беларусь или уполномоченным им государственным органом, не относятся к государственным должностям. Следовательно, вспомогательный персонал не относится к государственным служащим.

Государственные служащие играют весьма важную роль. В процессе осуществления своей деятельности они в рамках предоставленной им компетенции посредством осуществления возложенных на них функций реализуют государственную политику.

12.2. Обязанности, права и ответственность государственных служащих

Содержанием правового положения государственных служащих является совокупность множества их прав и обязанностей. Они представляют основной элемент структуры его правового статуса среди других его элементов, таких, как задачи, функции по замещаемой должности, правовые формы деятельности и др. Служебные права и обязанности предоставлены для осуществления служебной деятельности по занимаемой должности. Подобные права и обязанности многообразны, и их можно разделить на общие, присущие всем государственным служащим, и специальные, связанные с особенностями службы в том или ином органе (милиции, таможне и т. п.) – так называемые профессиональные права и обязанности, или связанные со спецификой занимаемой должности (руководитель, бухгалтер, юрисконсульт и др.) – так называемые должностные.

Права государственных служащих делятся на две большие группы. В первую группу включаются права, непосредственно связанные с осуществлением ими государственной службы и предоставленные им для успешной реализации служебных обязанностей. Вторая группа прав предоставляется государственным служащим для того, чтобы заинтересовать их в эффективном осуществлении службы. Они связаны с их материальным обеспечением, отдыхом, защитой, чаще носят социально-экономический характер и называются личными.

Права государственного служащего закреплены в ст. 20 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь».

Государственный служащий имеет право:

1) на письменное закрепление своих служебных обязанностей и создание надлежащих условий для их исполнения;

2) на принятие решений или участие в их подготовке в соответствии со служебными обязанностями;

3) на посещение в установленном порядке для исполнения служебных обязанностей государственных органов, иных организаций;

4) на получение в установленном порядке от граждан, государственных органов, иных организаций информации и других материалов, необходимых для исполнения служебных обязанностей;

5) на повышение квалификации и переподготовку за счет средств соответствующего бюджета или иных предусмотренных законодательством источников финансирования;

6) на повышение в должности, классе государственного служащего;

7) на заработную плату и дополнительное стимулирование труда в порядке, определяемом настоящим Законом, иными законодательными актами;

8) на участие в конкурсе на занятие вакантной государственной должности;

9) на получение вознаграждений за публикации и выступления, связанные с исполнением служебных обязанностей, в порядке и на условиях, определяемых Правительством Республики Беларусь по согласованию с Президентом Республики Беларусь;

10) на ознакомление с материалами своего личного дела и другими документами перед внесением их в личное дело, приобщение к делу своих письменных объяснений;

11) на проведение по его требованию служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;

12) на уважение личного достоинства, справедливое и уважительное отношение к себе со стороны руководителей, иных должностных лиц и граждан;

13) на отказ от выполнения поручения, если оно противоречит законодательству;

14) на свободу объединений, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь;

15) на здоровые и безопасные условия труда;

16) на отставку по основаниям, предусмотренным настоящим Законом;

17) на государственное социальное страхование, пенсионное обеспечение.

Государственный служащий имеет и иные права, предусмотренные законодательством Республики Беларусь.

Государственный служащий вправе обратиться в вышестоящие государственные органы и (или) суд для разрешения споров, связанных с государственной службой, в том числе по вопросам поступления на государственную службу, ее прохождения, реализации прав государственного служащего, перевода на другую государственную должность, дисциплинарной или материальной ответственности, несоблюдения гарантий правовой и социальной защиты, освобождения от занимаемой должности (увольнения), в иных случаях, предусмотренных законодательством (ч. 2 ст. 20 Закона).

Специальные права предоставлены государственным служащим для успешной реализации специальных обязанностей. Специальные профессиональные права

предоставлены, в частности, сотрудникам милиции, таможи, министерства по чрезвычайным ситуациям и т. п. в связи с особенностями их административно-правового статуса. Например, в соответствии с Законом «О милиции» сотрудники милиции наделяются дополнительными правами по применению в отношении граждан принудительных, предупредительных и пресекательных мер. В частности, они имеют право на ношение и использование огнестрельного оружия, применение специальных средств, физической силы и др. Специальные права милиции предусмотрены ст. 16, а условия и пределы их реализации – стст. 18 – 21 Закона.

Сотрудникам некоторых органов государственного управления предоставлены дополнительные личные права и гарантии в связи со сложностями и особенностями их профессиональной деятельности, которые призваны заинтересовать их в ее осуществлении. Например, сотрудники милиции имеют право на обязательное государственное страхование и возмещение ущерба в случае их гибели или увечья, обеспечение жилой площадью не позднее шести месяцев с момента вступления в должность, постановку телефона в течение года со дня подачи заявления и предоставление детям мест в детских дошкольных учреждениях в течение трех месяцев со дня подачи заявления (стст. 27, 28, 30 Закона «О милиции») и др. Государственным служащим могут быть предоставлены дополнительные права и льготы в индивидуальном порядке по согласованию с нанимателем, что устанавливается индивидуальным трудовым договором (контрактом).

Государственным служащим гарантируются:

- 1) условия труда, обеспечивающие надлежащее исполнение служебных обязанностей;
- 2) заработная плата на условиях и в размере, предусмотренных настоящим Законом и принятыми в соответствии с ним иными актами законодательства;
- 3) трудовой отпуск;
- 4) соблюдение условий и порядка перевода на другую должность, высвобождения в связи с ликвидацией государственного органа, сокращением численности или штата работников, предусмотренных законодательством о труде;
- 5) предоставление служебного жилого помещения в соответствии с жилищным законодательством с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Законом;
- 6) выплата выходного и иных единовременных пособий в случаях, порядке и на условиях, установленных настоящим Законом и законодательством о труде;
- 7) право на медицинское обслуживание в организациях здравоохранения в порядке, определяемом актами законодательства.

В случае смерти государственного служащего, в том числе вышедшего в отставку (на пенсию при наличии права на отставку), за исключением умерших вследствие виновных противоправных действий, его семье выплачивается единовременное пособие в размере двукратной средней заработной платы рабочих и служащих в республике за позапрошлый месяц (относительно месяца наступления смерти). Выплата производится по месту службы (бывшему месту службы) или органом, выплачивающим государственному служащему пенсию, в порядке, установленном Правительством Республики Беларусь.

Иные гарантии для осуществления полномочий отдельными категориями государственных служащих, не предусмотренные настоящим Законом, могут устанавливаться законодательными актами, закрепляющими их правовой статус (ст. 46 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Гарантии прав государственного служащего при ликвидации государственного органа, сокращении численности или штата работников закреплены в ст. 47 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь».

При высвобождении государственного служащего в связи с ликвидацией государственного органа, сокращением численности или штата работников ему:

1) должна быть предложена другая государственная должность с учетом его профессии, квалификации и занимаемой ранее должности;

2) гарантируется, при невозможности трудоустройства, переподготовка по направлению государственной службы занятости с выплатой за весь период обучения стипендии в размере среднемесячной заработной платы по занимаемой до увольнения должности с последующим предоставлением возможности поступления на соответствующую государственную должность;

3) выплачивается выходное пособие;

4) выплачивается пособие по безработице в размере среднемесячной заработной платы по занимаемой до увольнения должности в порядке и на условиях, определяемых законодательством;

5) до трудоустройства в другую организацию сохраняется право на медицинское обслуживание в учреждениях здравоохранения, в которых он обслуживался до увольнения, на уровне обслуживания, которое он имел до увольнения.

При ликвидации государственного органа, сокращении численности или штата работников пенсия по возрасту государственным служащим назначается и выплачивается досрочно в порядке и на условиях, установленных законодательством.

В случае непредоставления государственному служащему работы в соответствии с его профессией и квалификацией он может быть оставлен в соответствующем кадровом реестре государственных служащих (с указанием «в резерве»).

Заработная плата государственных служащих состоит из должностного оклада, надбавок за класс государственного служащего, надбавок за выслугу лет, премий и иных выплат, предусмотренных законодательством.

Депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, осуществляющие свои полномочия на профессиональной основе, независимо от занимаемой в Палате представителей, Совете Республики должности, за исключением председателей палат Парламента Республики Беларусь, их заместителей, получают ежемесячное денежное вознаграждение в размере заработной платы министра. Заработная плата председателей палат Парламента Республики Беларусь и их заместителей устанавливается в соответствии с законодательством.

Члену Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, осуществляющему свои полномочия не на профессиональной основе, выплачивается доплата к заработной плате в размере разницы между средним заработком по основному месту работы и денежным вознаграждением члена Совета Республики, осуществляющего свои полномочия на профессиональной основе.

Размеры должностных окладов заместителя Председателя Конституционного Суда Республики Беларусь, первых заместителей и заместителей Председателя Верховного Суда Республики Беларусь и Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, а также судей Конституционного Суда Республики Беларусь, Верховного Суда Республики Беларусь и Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь устанавливаются соответственно в размере 90 и 85 % размера должностного оклада Председателя Конституционного Суда Республики Беларусь, Председателя Верховного Суда Республики Беларусь и Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, устанавливаемого Президентом Республики Беларусь.

Размеры должностных окладов судей общих и хозяйственных судов Республики Беларусь устанавливаются в соответствии с занимаемыми ими должностями в установленном Президентом Республики Беларусь процентном отношении к должностным окладам соответственно Председателя Верховного Суда Республики Беларусь и Председателя Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь.

Особенности оплаты труда судей военных судов определяются в соответствии с законодательством о порядке прохождения военной службы.

Размеры должностных окладов Первого заместителя Генерального прокурора Республики Беларусь и заместителей Генерального прокурора Республики Беларусь устанавливаются соответственно в размере 90 % и 85 % от размера должностного оклада Генерального прокурора Республики Беларусь, устанавливаемого Президентом Республики Беларусь.

Размеры должностных окладов прокурорских работников устанавливаются в соответствии с занимаемыми ими должностями в порядке, установленном Президентом Республики Беларусь или уполномоченным им органом.

Особенности оплаты труда прокурорских работников органов военной прокуратуры определяются в соответствии с законодательством о порядке прохождения военной службы.

Особенности оплаты труда работников таможенных органов определяются в соответствии с таможенным законодательством.

Заработная плата государственным служащим выплачивается за счет средств соответственно республиканского или местных бюджетов, если иное не установлено законодательством.

Должностные оклады государственным служащим, назначаемым на государственные должности Президентом Республики Беларусь в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, законодательными актами, устанавливаются Президентом Республики Беларусь или уполномоченным им органом, иным государственным служащим – Правительством Республики Беларусь или уполномоченным им органом.

Размеры надбавок за класс государственного служащего и условия их выплаты определяются Президентом Республики Беларусь.

Должностной оклад и надбавка за класс государственного служащего образуют расчетный должностной оклад.

Государственным служащим устанавливается ежемесячная надбавка за выслугу лет при наличии стажа государственной службы:

- от 0,5 года до 3 лет – в размере 10 % расчетного должностного оклада;
- от 3 до 8 лет – в размере 15 % расчетного должностного оклада;
- от 8 до 15 лет – в размере 20 % расчетного должностного оклада;
- от 15 до 20 лет – в размере 30 % расчетного должностного оклада;
- свыше 20 лет – в размере 40 % расчетного должностного оклада, если

иное не установлено Президентом Республики Беларусь.

Государственным служащим, имеющим ученую степень, устанавливается ежемесячная доплата:

– за ученую степень кандидата наук – в размере 5 % их расчетного должностного оклада;

– за ученую степень доктора наук – в размере 10 % их расчетного должностного оклада (ст. 48 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Государственные служащие за успешное и добросовестное исполнение служебных обязанностей, продолжительную и безупречную государственную службу, выполнение заданий особой важности и сложности, другие достижения в труде поощряются:

- объявлением благодарности;
- единовременным денежным вознаграждением;
- награждением ценным подарком;
- досрочным присвоением очередного класса государственного служащего по занимаемой должности.

К государственным служащим могут применяться и иные меры поощрения, предусмотренные законодательством. Допускается одновременное применение нескольких мер поощрения.

За особые заслуги государственные служащие представляются в установленном законодательством порядке к награждению государственными наградами Республики Беларусь (ст. 49 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Для некоторых категорий государственных служащих, имеющих особенности правового статуса, предусмотрены специфические виды поощрений. Например, виды поощрений, применяемых в отношении должностных лиц таможенных органов, предусмотрены п. 12. Дисциплинарного устава должностных лиц таможенных органов Республики Беларусь:

- объявление благодарности;
- премирование;
- награждение ценным подарком;
- награждение Почетной грамотой Государственного таможенного комитета Республики Беларусь;
- награждение нагрудным знаком Государственного таможенного комитета Республики Беларусь;
- присвоение очередного персонального звания на ступень выше соответствующего занимаемой должности;
- досрочное присвоение персонального звания;
- занесение в Книгу почета Государственного таможенного комитета Республики Беларусь;
- досрочное снятие дисциплинарного взыскания.

Поощрения применяются в каждом случае индивидуально, по решению администрации с учетом личного вклада служащего в решение общих задач государственной службы. Однако поощрение, являясь положительной оценкой работы государственного служащего, вряд ли может быть признано принадлежащим ему правом. Скорее это право, предоставленное руководителю (администрации) организации на применение мер поощрения к подчиненным. Вместе с тем, основания и порядок применения поощрений имеют строго правовую основу, не носят произвольного характера. Поощрения могут применяться только уполномоченными должностными лицами при наличии оснований, в установленном законодательством порядке. Им предоставлено право на применение лишь видов поощрений, предусмотренных нормативными актами и в пределах предоставленной им компетенции.

Государственному служащему ежегодно предоставляется трудовой отпуск продолжительностью 30 календарных дней, за исключением категории государственных служащих, для которой п. 5 настоящей статьи предусмотрен отпуск большей продолжительности, с единовременной выплатой пособия на оздоровление в соответствии с законодательством.

После пяти лет работы в качестве государственного служащего предоставляется дополнительный трудовой отпуск продолжительностью два календарных дня, после десяти лет – четыре календарных дня, после пятнадцати лет – шесть календарных дней.

Государственному служащему могут быть предусмотрены дополнительные поощрительные оплачиваемые отпуска продолжительностью до пяти календарных дней.

Государственному служащему предоставляется социальный отпуск в соответствии с законодательством о труде.

Депутату Палаты представителей, члену Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь предоставляется трудовой отпуск продолжительностью 36 календарных дней.

Отдельным категориям государственных служащих может быть предусмотрен трудовой отпуск иной продолжительности в соответствии со специальным законодательством.

Порядок и условия предоставления отпусков государственному служащему определяются законодательством о труде с учетом особенностей, установленных настоящим Законом (ст. 50 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Выходное пособие государственным служащим выплачивается:

1) при досрочном расторжении контракта в связи с невыполнением или ненадлежащим выполнением его условий по вине нанимателя – в размере трех среднемесячных заработных плат. При этом не выплачивается выходное пособие государственным служащим, достигшим пенсионного возраста (мужчины – 60 лет, женщины – 55 лет) и имеющим право на полную пенсию, а также государственным служащим, не достигшим указанного возраста, но получающим пенсии (кроме трудовых пенсий по инвалидности, по случаю потери кормильца и социальных пенсий);

2) при выходе в отставку – в размере трех среднемесячных заработных плат;

3) при ликвидации государственного органа, сокращении численности или штата государственных служащих при стаже государственной службы до 5 лет – в размере трех среднемесячных заработных плат, от 5 до 10 лет – в размере четырех среднемесячных заработных плат, от 10 до 15 лет – в размере пяти среднемесячных заработных плат, свыше 15 лет – в размере шести среднемесячных заработных плат. При этом непосредственно при увольнении указанное пособие выплачивается в размере, не превышающем трех среднемесячных заработных плат, а оставшаяся часть выплачивается по истечении трех месяцев только лицам, обратившимся за содействием в трудоустройстве в государственную службу занятости, при невозможности их трудоустройства. При увольнении государственных служащих, достигших общеустановленного пенсионного возраста, соответствующее выходное пособие выплачивается полностью (ст. 51 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Государственные служащие обеспечиваются служебными жилыми помещениями в порядке и на условиях, предусмотренных жилищным законодательством. Перечни государственных должностей, категорий государственных служащих, которым могут быть предоставлены служебные жилые помещения, устанавливаются Президентом Республики Беларусь или уполномоченным им органом.

Судьям и прокурорским работникам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, предоставляются служебные жилые помещения в сроки, установленные законодательством. При этом указанным лицам, проработавшим от 10 до 20 лет (судьям Конституционного Суда Республики Беларусь – от 8 до 11 лет) на должностях, дающих право на получение служебных жилых помещений, жилое помещение предоставляется, а предоставленное служебное жилое помещение передается в пользование по договору найма; лицам, проработавшим на указанных должностях более 20 лет, данное помещение передается в собственность бесплатно с учетом жилищной квоты (суммы квот), установленной законодательством. В случае освобождения от исполнения обязанностей (увольнения) судьи или прокурорского работника в связи с невозможностью исполнения ими своих обязанностей по состоянию здоровья или признанием их недееспособными в определенном законодательством порядке, ликвидацией государственного органа, сокращением численности или штата работников, а также в случае гибели (смерти) судьи или прокурорского работника в связи с исполнением служебных обязанностей предоставленные им служебные жилые помещения передаются в пользование по договору найма независимо от стажа их работы на соответствующей должности (ст. 52 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Пенсионное обеспечение государственных служащих, в том числе за особые заслуги перед Республикой Беларусь, осуществляется в соответствии с пенсионным законодательством с учетом особенностей, установленных настоящим Законом (ст. 53 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Государственные служащие имеют право на пенсию за выслугу лет и ее выплату в полном размере при достижении возраста мужчинами 60 лет, женщинами – 55 лет и наличии стажа государственной службы не менее 20 лет (при этом не менее двух лет после 1 марта 1994 г.).

Пенсия за выслугу лет государственным служащим назначается в размере 40 % заработной платы за любые 5 лет подряд из последних 15 лет работы на государственных должностях. За каждый полный год стажа государственной службы свыше 20 лет размер пенсии увеличивается на 2 % заработной платы. При этом общая сумма пенсии не может превышать 50 % заработной платы государственного служащего.

Размер заработной платы, из которой исчисляется пенсия за выслугу лет, не может превышать трехкратного размера средней заработной платы в республике, применяемой в соответствии с пенсионным законодательством для перерасчета пенсий в связи с ростом средней заработной платы.

Перерасчет пенсии за выслугу лет в связи с ростом средней заработной платы в республике производится в соответствии с пенсионным законодательством.

Пенсия за выслугу лет по достижении возраста государственными служащими мужчинами 55 лет, женщинами – 50 лет и до достижения ими соответственно возраста 60 и 55 лет выплачивается в размере 50 % полного размера пенсии, но не ниже минимального размера пенсии по возрасту. Данное ограничение

не распространяется на государственных служащих, которым установлена I или II группа инвалидности.

При ликвидации государственного органа (прекращении его полномочий), сокращении численности или штата работников пенсия за выслугу лет назначается и выплачивается в полном размере досрочно, но не более чем за два года до достижения общеустановленного пенсионного возраста.

В период работы или занятия предпринимательской деятельностью выплата пенсии за выслугу лет приостанавливается (ст. 54 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Особенности социального обеспечения отдельных категорий государственных служащих определены в ст. 55 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь».

Государственные служащие, занимающие высшие государственные должности, их заместители, члены Правительства Республики Беларусь, председатели областных и Минского городского исполнительных комитетов, судьи Конституционного Суда Республики Беларусь имеют право на ежемесячное денежное содержание при достижении возраста мужчинами 60 лет, женщинами – 55 лет и наличии стажа государственной службы не менее пяти лет на указанных государственных должностях. При этом в пятилетний стаж засчитывается время работы на должностях, для которых настоящим пунктом предусмотрено назначение ежемесячного денежного содержания.

Депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь имеют право на ежемесячное денежное содержание при достижении возраста мужчинами 60 лет, женщинами – 55 лет и осуществлении полномочий депутата Палаты представителей, члена Совета Республики на профессиональной основе в течение не менее одного созыва соответствующей палаты Национального собрания Республики Беларусь.

Порядок исчисления ежемесячного денежного содержания и его размер определяются Президентом Республики Беларусь.

Государственные служащие, указанные в п. 1 настоящей статьи, имеют право на пенсию за выслугу лет в случае, если им не установлено ежемесячное денежное содержание, с соблюдением требований по возрасту и стажу, установленных настоящей статьей, и ограничений, предусмотренных для государственных служащих пп. 3 и 5 ст. 54 настоящего Закона. Пенсия за выслугу лет назначается в размере 50 % заработной платы за пять лет работы на государственных должностях, указанных в ч. 1 п. 1 настоящей статьи, а для депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь – за период осуществления полномочий депутата Палаты представителей, члена Совета Республики на профессиональной основе.

Перерасчет пенсии за выслугу лет в связи с ростом средней заработной платы в республике производится в соответствии с пенсионным законодательством.

В период работы или занятия предпринимательской деятельностью выплата ежемесячного денежного содержания (пенсии за выслугу лет) приостанавливается.

К обязанностям государственного служащего относятся следующие:

1) поддерживать конституционный строй Республики Беларусь, обеспечивать неукоснительное соблюдение норм Конституции Республики Беларусь и иных актов законодательства;

2) исполнять служебные обязанности в пределах полномочий, предоставленных ему законодательством;

3) соблюдать ограничения, связанные с государственной службой, установленные Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и иными законодательными актами;

4) обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц;

5) исполнять в установленном законодательством порядке приказы, распоряжения руководителей, изданные в пределах их компетенции;

6) соблюдать культуру общения, другие нормы служебной этики;

7) не допускать действий и поступков, порочащих государственную службу и несовместимых с занятием государственной должности;

8) соблюдать установленные в государственном органе регламент, правила внутреннего трудового распорядка, должностные положения и инструкции, порядок работы со служебной информацией;

9) в пределах своих должностных полномочий своевременно и объективно рассматривать обращения граждан и юридических лиц и разрешать их в порядке, установленном законодательством;

10) сохранять, не распространять доверенные ему государственные секреты, в том числе после прекращения государственной службы в течение срока, установленного законодательством;

11) не разглашать полученные при исполнении служебных обязанностей сведения, затрагивающие личную жизнь, честь и достоинство граждан, и не требовать от них представления таких сведений, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами;

12) поддерживать необходимый уровень квалификации для эффективного исполнения своих служебных обязанностей (ч. 1 ст. 21 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Конкретные обязанности государственных служащих определяются на основе соответствующих квалификационных характеристик и закрепляются в должностных положениях и инструкциях, утверждаемых руководителями государственных органов в пределах их компетенции, если иное не предусмотрено законодательными актами (ч. 2 ст. 21 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Остановимся на некоторых из общих обязанностей более подробно.

В связи с требованием обязательного исполнения государственными служащими приказов (распоряжений) руководителей встает проблема пределов их обязательности. В законодательстве четко определено условие обязательности указанных требований – их издание в пределах компетенции. Это означает также, что указания руководителя не должны противоречить законодательству. При издании руководителем распоряжения, выходящего за рамки компетенции, государственный служащий имеет право отказаться от его исполнения, а при издании незаконного распоряжения – обязан это сделать.

Четкая классификация приказов (распоряжений) руководителя позволяет также определить степень их обязательности и способствовать их корректировке в ходе исполнения. Все предписания руководителя – есть акты государственного управления. По форме выражения они могут быть устными и письменными. Устные распоряжения – наиболее распространенная форма работы, которая по-

звolyает эффективно осуществлять государственное управление. При даче устного распоряжения подчиненный имеет возможность уточнить его, скорректировать, предложить свой вариант решения конкретного вопроса, привести доводы в обоснование своего мнения, отказаться от исполнения. За исполнение устного незаконного распоряжения руководителя личную ответственность несет подчиненный. Письменная форма распоряжения имеет две разновидности: простую и квалифицированную. «Простая письменная форма должна иметь как минимум два признака: из ее содержания должна усматриваться суть принятого решения и должна быть завизирована лицом, являющимся прямым начальником по отношению к исполняющему. Квалифицированная письменная форма властных предписаний охватывает разнообразные нормативные и ненормативные акты, издаваемые, как правило, от имени соответствующего государственного органа. К таким актам относятся: приказы, распоряжения, правила, инструкции, технологические схемы и др. Отличительной особенностью таких документов является наличие процедуры их подготовки, принятия и доведения до сведения непосредственных исполнителей». [108, с. 31]

Отказ от исполнения письменных указаний руководителя должен быть выражен также в письменной форме.

Важное требование – *сохранение государственным служащим государственной и иной охраняемой законом тайны*, которые согласно Закону «О государственных секретах» от 29 ноября 1994 г. являются видами государственных секретов. Сведения, составляющие служебную тайну, как правило, имеют характер отдельных данных, входящих в состав сведений, являющихся государственной тайной, и не раскрывают ее в целом. При этом в каждом органе государственного управления утверждается перечень сведений, составляющих служебную тайну, и специальная инструкция о порядке ведения секретного делопроизводства. Лица, имеющие доступ к документам, содержащим сведения, составляющие государственную и служебную тайны, дают специальную подписку по установленной форме об их неразглашении не только во время службы, но и после ее окончания.

Каждый государственный служащий обязан соблюдать установленные в государственном органе регламент, правила внутреннего трудового распорядка, должностные положения и инструкции, порядок работы со служебной информацией. Регламент – это порядок работы органа. Кроме специальных регламентов, определяющих порядок работы коллегиальных органов и принятия решений в них (Совет Министров, исполкомы, Конституционный Суд), к регламентам относятся правила внутреннего трудового распорядка, которые определяют трудовой распорядок в организации. Государственные служащие обязаны соблюдать регламенты, так как это способствует упорядочению работы органа в целом.

К государственным служащим предъявляют высокие требования *морально-этического характера*. Деятельность государственного служащего связана с постоянным общением с людьми. Их поведение, моральный облик, отношение к своему делу и к людям формируют у окружающих отношение к государственным органам, а в конечном итоге – к государству. Поэтому государственный служащий должен обладать высоким образовательным и профессиональным уровнем, быть корректным, воспитанным, культурным, внимательным к людям и их проблемам, иметь соответствующий моральный облик.

Морально-этический уровень государственного служащего и его культура проявляются через его отношение к людям. Каждый государственный служащий должен усвоить норму Конституции, закрепленную в ст. 2: «Человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства». Государственный служащий служит не только государству, но и каждому его гражданину, входящему в него, а также любому человеку, обратившемуся к государственному служащему.

В законодательстве не установлены служебно-этические нормы, за исключением отдельных случаев (в отношении судей, прокурорских работников). Морально-этические нормы в основном определяются обычаями и зависят от общей культуры людей. За их нарушение не установлена юридическая ответственность. Вместе с тем, аморальное поведение служащих не может оставаться безнаказанным и накладывает отпечаток на его служебную карьеру, не способствует профессиональному росту.

Следующей важной обязанностью государственных служащих является выполнение функциональных обязанностей по замещаемой должности. Государственные служащие должны их исполнять добросовестно и квалифицированно, точно и в срок, не выходя за рамки предоставленных им полномочий и не сужая их.

Профессиональные обязанности – это те обязанности, которые возложены на государственного служащего в связи с особенностями его профессиональной деятельности. Они закрепляются в специальных нормативных актах. Например, дипломатические работники кроме основных обязанностей служащих государственного аппарата на основании п. 7 Положения о дипломатической службе, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь № 142 от 6 апреля 1995г. (изменения и дополнения: Указ Президента Республики Беларусь от 21 февраля 2005 г. № 97), обязаны:

- проводить в жизнь внешнюю политику Республики Беларусь, содействовать повышению международного авторитета республики, представлять и отстаивать ее интересы за рубежом;
- своевременно и добросовестно выполнять приказы и распоряжения руководства Министерства иностранных дел, а также поручения непосредственных руководителей, данные в пределах их компетенции;
- постоянно работать над повышением профессионального уровня, совершенствовать знание иностранных языков;
- уважать законы, правила и традиции страны, в которой находятся во время работы за рубежом;
- выполнять регламенты Министерства иностранных дел и зарубежных учреждений, соблюдать нормы служебной этики.

Должностные обязанности связаны с занимаемыми государственными служащими должностями и отличаются по каждой должности. Даже у лиц, находящихся на равных должностях в одном органе, они могут быть различны. Они определяются положениями о структурных подразделениях органа, служебными инструкциями, индивидуальными контрактами, приказами и распоряжениями руководителя. Однако для некоторых групп государственных служащих, занимающих одинаковые должности, могут быть предусмотрены общие должностные обязанности. Они, прежде всего, относятся к руководителям (начальникам) органов государственного управления и устанавливаются в Положениях, Дисциплинарных уставах и т. п. Например, п. 10 Дисциплинарного устава

должностных лиц таможенных органов Республики Беларусь утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 7 мая 2001 г. №243 в целях поддержания служебной дисциплины на начальников возлагаются следующие специальные должностные обязанности:

- обеспечивать соблюдение и исполнение законодательства Республики Беларусь;
- правильно организовывать работу подчиненных, обеспечивать повышение эффективности и качества государственного таможенного контроля;
- четко отдавать приказы подчиненным, проверять точность и своевременность их исполнения;
- принимать необходимые меры по укреплению порядка и служебной дисциплины, сокращению текучести кадров;
- обеспечивать соблюдение должностными лицами режима секретности;
- организовывать проведение воспитательных и профилактических мероприятий с подчиненными, выявлять и своевременно пресекать дисциплинарные проступки;
- воспитывать у подчиненных бережное отношение к материальным ценностям, выявлять и устранять причины и условия, способствующие их утрате и порче;
- своевременно доводить до сведения подчиненных нормативные правовые акты по таможенному делу;
- обеспечивать сохранность документов строгой отчетности, а также имущества, изъятого, задержанного или конфискованного при осуществлении таможенного оформления или таможенного контроля;
- обеспечивать соблюдение подчиненными установленного порядка ношения форменной одежды и знаков различия.

Ограничения, связанные с государственной службой определены в ст. 22 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь».

Государственный служащий не вправе:

- 1) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, оказывать содействие близким родственникам в осуществлении предпринимательской деятельности, используя служебное положение, а также быть представителем третьих лиц по вопросам, связанным с деятельностью государственного органа, служащим которого он является либо подчиненного и (или) подконтрольного ему;
- 2) принимать участие лично или через доверенных лиц в управлении коммерческой организацией, за исключением случаев, предусмотренных законодательством;
- 3) занимать другие государственные должности, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь, иными законодательными актами;
- 4) принимать участие в забастовках;
- 5) заниматься в рабочее время другой оплачиваемой работой (деятельностью), кроме преподавательской, научной, культурной, творческой деятельности, медицинской практики, осуществляемой в порядке и на условиях, установленных законодательством;
- 6) выполнять работу на условиях совместительства, кроме работы в государственных организациях, в порядке и на условиях, установленных законодательством о труде;

7) использовать служебное положение в интересах политических партий, религиозных организаций, иных юридических лиц, а также граждан, если это расходится с интересами государственной службы;

8) принимать от физических и юридических лиц любые не предусмотренные законодательством вознаграждения, включая подарки, в связи с исполнением служебных обязанностей, за исключением сувениров. Полученные в связи с исполнением служебных обязанностей сувениры, стоимость которых превышает установленный Правительством Республики Беларусь размер, передаются в доход государства или используются в установленном законодательством порядке;

9) пользоваться в личных целях бесплатными услугами физических и юридических лиц, оказанными ими в связи с исполнением государственным служащим своих служебных обязанностей;

10) использовать во внеслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое имущество государственного органа и служебную тайну;

11) иметь счета в иностранных банках, за исключением случаев выполнения государственных функций в других странах и иных предусмотренных законодательством случаев;

12) принимать без согласия Президента Республики Беларусь государственные награды иностранных государств.

Законодательными актами могут быть установлены иные ограничения, связанные с государственной службой.

Государственный служащий обязан передать в установленном законодательством порядке в доверительное управление под гарантию государства на время прохождения государственной службы находящиеся в его собственности доли участия (акции, права) в уставном фонде коммерческих организаций, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

Основания для ответственности государственного служащего предусмотрены ст. 56 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь». За неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине государственного служащего возложенных на него служебных обязанностей, превышение должностных полномочий, нарушение трудовой и исполнительской дисциплины, а равно за несоблюдение установленных настоящим Законом и иными законодательными актами ограничений, связанных с государственной службой, государственный служащий несет дисциплинарную, административную, уголовную и иную ответственность в соответствии с законодательством.

Государственный служащий несет ответственность за неправомерность своих действий. В случае сомнения в правомерности полученного для исполнения приказа, распоряжения государственный служащий должен незамедлительно сообщить об этом в письменной форме своему непосредственному руководителю, руководителю, издавшему приказ, распоряжение, и вышестоящему руководителю. Если вышестоящий руководитель, а в его отсутствие руководитель, издавший приказ, распоряжение, в письменной форме подтверждает указанные приказ, распоряжение, государственный служащий обязан их исполнить, за исключением случаев, когда их исполнение является административно либо уголовно наказуемым деянием.

Ответственность за последствия исполнения государственным служащим неправомерных приказов, распоряжений несет подтвердивший эти приказы, распоряжения руководитель (ст. 58 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

За совершение уголовных преступлений и административных правонарушений они привлекаются, соответственно, к уголовной и административной ответственности на общих основаниях в соответствии с нормами соответствующих кодексов (УК и КоАП) в порядке, предусмотренном нормами процессуального уголовного или административного права.

Материальная ответственность государственных служащих наступает за нанесение ими имущественного ущерба органам государственного управления при исполнении служебных обязанностей. Она реализуется путем возмещения причиненного имущественного ущерба в добровольном или судебном порядке на основании решения суда. Нормативно-правовой базой, регламентирующей этот вид юридической ответственности государственных служащих, являются нормы трудового законодательства.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей к государственным служащим могут применяться следующие меры дисциплинарного взыскания:

- замечание;
- выговор;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- понижение в классе государственного служащего на срок до шести месяцев;
- увольнение с занимаемой должности в соответствии с настоящим Законом, законодательством о труде и иными законодательными актами.

К государственным служащим могут применяться и иные меры дисциплинарного взыскания, предусмотренные законодательством.

Право выбора меры дисциплинарного взыскания принадлежит руководителю соответствующего государственного органа. При выборе меры дисциплинарного взыскания должны учитываться тяжесть дисциплинарного проступка, обстоятельства, при которых он совершен, предшествующая служба и поведение государственного служащего на государственной службе.

Порядок и сроки применения дисциплинарных взысканий, органы, руководители, правомочные применять дисциплинарные взыскания, порядок обжалования, снятия и погашения дисциплинарных взысканий определяются законодательством о труде и иными актами законодательства.

Основания, порядок и особенности привлечения к дисциплинарной ответственности судей, прокурорских работников, работников таможенных органов устанавливаются законодательством (ст. 57 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Дисциплинарная ответственность различается по субъектному составу и источнику правового регулирования. Согласно этому критерию она может быть общей – распространяется на всех служащих, за исключением тех, для которых введена специальная дисциплинарная ответственность. Она распространяется только на особых субъектов. Правом ее применения наделены особые должностные лица. Регламентируется специальными нормативными актами, имеет особый порядок и сроки применения, специальные меры дисциплинарных взысканий.

На некоторых государственных служащих могут налагаться меры как общей, так и специальной дисциплинарной ответственности. К ним, в частности, относятся служащие государственного аппарата и судьи.

Судьи привлекаются к общей дисциплинарной ответственности за несоблюдение правил внутреннего трудового распорядка руководителем соответствующего суда в соответствии с законодательством о труде (п. 2 Положения «О дисциплинарной ответственности судей судов Республики Беларусь»), к специальной дисциплинарной ответственности – за нарушение законности при рассмотрении дел или совершение другого служебного проступка в порядке, предусмотренным названным Положением. Видами дисциплинарных взысканий для судей являются замечание, выговор, строгий выговор. Дела о специальных дисциплинарных проступках судей рассматриваются квалификационными коллегиями судей судов Республики Беларусь.

Есть группы государственных служащих, которые несут исключительно специальную дисциплинарную ответственность. К ним относятся прокурорские работники, военнослужащие, сотрудники органов внутренних дел, таможни и др.

Таким образом, специальными нормативными актами предусмотрены специальные виды дисциплинарной ответственности, ее основания, особый порядок применения.

12.3. Классы, классные чины, звания, ранги государственных служащих

Каждой государственной должности соответствуют определенные классы государственных служащих. Для государственных служащих устанавливается высший класс и 12 классов, из которых 12-й класс является низшим.

Государственным должностям Премьер-министра Республики Беларусь, Председателя Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, Председателя Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, Главы Администрации Президента Республики Беларусь, Государственного секретаря Совета Безопасности Республики Беларусь, Председателя Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Председателя Правления Национального банка Республики Беларусь, Управляющего делами Президента Республики Беларусь и их заместителей, а также председателей областных и Минского городского исполнительных комитетов соответствует высший класс государственного служащего.

Министрам Республики Беларусь может быть присвоен высший класс государственного служащего в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством.

Присвоение классов осуществляется:

1) Президентом Республики Беларусь – в отношении руководящих работников республиканских органов государственного управления, председателей областных и Минского городского исполнительных комитетов и иных должностных лиц, назначение на должность которых осуществляется Президентом Республики Беларусь;

2) Премьер-министром Республики Беларусь – в отношении государственных служащих республиканских органов государственного управления, назначаемых Правительством Республики Беларусь, в том числе по согласованию с Президентом Республики Беларусь;

3) председателями областных и Минского городского исполнительных комитетов – в отношении председателей городских, районных исполнительных комитетов, а также глав местных администраций.

Присвоение классов иным государственным служащим осуществляется на основании заявления государственного служащего или представления его руководителя комиссией по присвоению классов соответствующего государственного органа.

Соотнесение классов государственных служащих и государственных должностей устанавливается Президентом Республики Беларусь или уполномоченным им органом.

Отдельным категориям государственных служащих могут присваиваться квалификационные классы, классные чины, персональные звания, дипломатические ранги в порядке и на условиях, предусмотренных специальными законодательными актами, закрепляющими их правовой статус (ст. 11 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Комиссии по присвоению классов создаются в порядке, определяемом:

1) Президентом Республики Беларусь, – для присвоения классов государственным служащим Администрации Президента Республики Беларусь, Государственного секретариата Совета Безопасности Республики Беларусь, органов Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Национального банка Республики Беларусь, Управления делами Президента Республики Беларусь, Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь, Национального центра правовой информации Республики Беларусь, Института социально-политических исследований при Администрации Президента Республики Беларусь, Национальной государственной телерадиокомпании, Национального пресс-центра Республики Беларусь;

2) Правительством Республики Беларусь, – для присвоения классов государственным служащим Совета Министров Республики Беларусь, республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь;

3) Палатой представителей и Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь, – для присвоения классов депутатам Палаты представителей, членам Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, осуществляющим свои полномочия на профессиональной основе, государственным служащим их секретариатов, членам Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, избираемым Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь;

4) Центральной комиссией Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, – для присвоения классов государственным служащим ее аппарата;

5) Конституционным Судом Республики Беларусь, – для присвоения классов государственным служащим его Секретариата;

6) Верховным Судом Республики Беларусь и Высшим Хозяйственным Судом Республики Беларусь, – для присвоения классов государственным служащим их аппаратов;

7) Прокуратурой Республики Беларусь, – для присвоения классов государственным служащим ее аппарата, которым соответствующие классные чины не присваиваются;

8) областными и Минским городским исполнительными комитетами, – для присвоения классов государственным служащим их аппаратов, аппаратов городских, районных, поселковых и сельских исполнительных комитетов, местных администраций, а также государственным служащим организаций, подведомственных этим исполнительным комитетам;

9) областными, Минским городским Советами депутатов, – для присвоения классов депутатам областных, Минского городского, иных местных Советов депутатов, осуществляющим свои полномочия на профессиональной основе, и государственным служащим аппаратов местных Советов депутатов;

10) Государственным таможенным комитетом Республики Беларусь, – для присвоения классов государственным служащим таможенных органов и иных подведомственных Государственному таможенному комитету Республики Беларусь организаций, которым персональные звания не присваиваются.

Решения комиссий по присвоению классов принимаются большинством голосов их членов и утверждаются решениями, приказами, распоряжениями и иными актами соответствующих государственных органов, принявших решения о назначении, избрании, утверждении государственных служащих на должности (ст. 12 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Порядок присвоения классов определен в ст. 13 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь».

Присвоение классов производится в последовательном порядке в соответствии с занимаемой должностью, квалификацией государственного служащего, стажем работы на государственной службе, а также с учетом ранее присвоенного ему класса. При этом учитывается занимаемая должность, в соответствии с которой присваивается класс на основании перечня государственных должностей, соответствующих классам государственных служащих, утвержденного в установленном законодательством порядке.

Срок, по истечении которого присваивается очередной класс по занимаемой должности, для государственных служащих, имеющих 12 – 10-й класс, составляет не менее одного года, 9 – 7-й класс – не менее двух лет, 6 – 4-й класс – не менее трех лет. Присвоение очередных классов государственным служащим, имеющим иные классы, сроком не ограничивается.

Государственным служащим, которым присвоено звание «Герой Беларуси», награжденным орденами и медалями Республики Беларусь и СССР, и государственным служащим, которым присвоены почетные звания Республики Беларусь и СССР, может быть присвоен класс (кроме высшего) на один выше по сравнению с классом, предусмотренным перечнем государственных должностей, соответствующих классам государственных служащих.

Досрочное повышение в классе (но не более чем на один класс) возможно за особые достижения в труде.

Лицам, поступающим на государственную службу впервые, класс государственного служащего присваивается не ранее чем через шесть месяцев. При наличии стажа государственной службы соответствующий класс государственного служащего присваивается не позднее одного месяца с момента назначения на государственную должность.

О присвоенном классе вносится запись в трудовую книжку государственного служащего.

В случае ненадлежащего исполнения государственным служащим должностных обязанностей, нарушения трудовой дисциплины, а также совершения действий, не соответствующих нормам служебной этики, он может быть понижен в классе, но не более чем на один класс.

Понижение либо восстановление в классе лиц, указанных в ч. 1 настоящего пункта, осуществляется в порядке, установленном для присвоения им классов.

Государственные служащие, имеющие дисциплинарные взыскания, не представляются к присвоению очередного класса до снятия этих взысканий в соответствии с законодательством.

При переходе государственного служащего по собственному желанию на низшую должность, возвращении на государственную службу, с которой он ранее уволился, выходе в отставку или уходе на пенсию за ним сохраняется присвоенный класс.

Лицам, проходящим дипломатическую службу, с учетом занимаемых должностей и квалификацией присваиваются дипломатические ранги. Порядок и условия присвоения дипломатических рангов предусмотрены Положением «О дипломатической службе Республики Беларусь», утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 6 апреля 1995 г. № 142 (изменения и дополнения: Указ Президента Республики Беларусь от 21 февраля 2005 г. № 97). Согласно этому нормативному акту существуют следующие дипломатические ранги:

- атташе;
- третий секретарь;
- второй секретарь второго класса;
- второй секретарь первого класса;
- первый секретарь второго класса;
- первый секретарь первого класса;
- советник второго класса;
- советник первого класса;
- Чрезвычайный и Полномочный Посланник второго класса;
- Чрезвычайный и Полномочный Посланник первого класса;
- Чрезвычайный и Полномочный Посол (п. 16 Положения о дипломатической службе Республики Беларусь).

Дипломатические ранги Чрезвычайного и Полномочного Посла, Чрезвычайного и Полномочного Посланника первого класса, Чрезвычайного и Полномочного Посланника второго класса присваиваются Президентом Республики Беларусь и являются пожизненными.

Иные дипломатические ранги присваиваются Министром иностранных дел на основании рекомендаций комиссии Министерства иностранных дел по служебной аттестации, присвоению дипломатических рангов и классов служащих государственного аппарата и при выходе дипломатических работников в отставку или на пенсию сохраняются за ними пожизненно (п. 17 Положения о дипломатической службе Республики Беларусь).

Выпускники высших учебных заведений не позже чем через два года работы на дипломатических должностях представляются к присвоению дипломатического ранга атташе (п. 18 Положения о дипломатической службе Республики Беларусь).

Для дипломатических работников устанавливаются, как правило, следующие сроки нахождения в дипломатических рангах:

- для атташе, третьего секретаря, второго секретаря второго класса, второго секретаря первого класса, первого секретаря второго класса – не менее двух лет;
- для первого секретаря первого класса, советников второго и первого классов – не менее трех лет.

В эти сроки засчитывается:

- служба в центральном аппарате Министерства иностранных дел;
- служба в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Республики Беларусь за рубежом;
- работа в международных организациях.

Сроки нахождения работников в дипломатических рангах Чрезвычайного и Полномочного Посланника второго класса, Чрезвычайного и Полномочного Посланника первого класса, Чрезвычайного и Полномочного Посла не устанавливаются (п. 19 Положения о дипломатической службе Республики Беларусь).

Дипломатические ранги могут присваиваться во внеочередном порядке (п. 20. Положения о дипломатической службе Республики Беларусь).

Дипломатические работники получают надбавки к должностным окладам за дипломатические ранги в размерах, определяемых Советом Министров Республики Беларусь (п. 21 Положения о дипломатической службе Республики Беларусь).

Специальные звания присваиваются работникам органов финансовых расследований, органов внутренних дел и военнослужащим.

Например, работникам органов финансовых расследований присваиваются следующие специальные звания, предусмотренные Положением «О прохождении службы в органах финансовых расследований Комитета Государственного контроля Республики Беларусь», утверждённого Указом Президента Республики Беларусь 2 ноября 2001 г. № 618 (изменения и дополнения: Указ Президента Республики Беларусь от 2 июля 2002 г. № 345):

- 1) рядовой состав:
 - рядовой финансовой милиции;
- 2) младший начальствующий состав:
 - младший сержант финансовой милиции;
 - сержант финансовой милиции;
 - старший сержант финансовой милиции;
 - старшина финансовой милиции;
 - прапорщик финансовой милиции;
 - старший прапорщик финансовой милиции;
- 3) средний начальствующий состав:
 - младший лейтенант финансовой милиции;
 - лейтенант финансовой милиции;
 - старший лейтенант финансовой милиции;
 - капитан финансовой милиции;
- 4) старший начальствующий состав:
 - майор финансовой милиции;
 - подполковник финансовой милиции;
 - полковник финансовой милиции;
- 5) высший начальствующий состав:
 - генерал-майор финансовой милиции.

Специальные звания присваиваются лицам, принятым на службу в органы финансовых расследований, с учетом их квалификации, образования, занимаемой должности и других условий, предусмотренных Положением «О прохождении службы в органах финансовых расследований Комитета Государственного контроля Республики Беларусь».

Первые специальные звания рядового и младшего начальствующего состава органов финансовых расследований присваиваются директором Департамента.

Первые специальные звания среднего и старшего начальствующего состава органов финансовых расследований до подполковника финансовой милиции включительно присваиваются Председателем Комитета.

Военнослужащим (в том числе запаса), лицам начальствующего состава органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, прокурорским работникам, а также служащим государственного аппарата, имеющим класс служащего государственного аппарата, принятым на службу в органы финансовых расследований, первые специальные звания начальствующего состава присваиваются с учетом имеющихся у них воинских, специальных званий, классов чинов, классов.

При зачислении на службу в органы финансовых расследований офицеров (в том числе запаса), у которых сроки выслуги в воинских званиях истекли одновременно с их зачислением на службу в органы финансовых расследований, им могут присваиваться очередные специальные звания, но не выше тех, которые предусмотрены штатным расписанием по должностям, на которые они назначаются.

Первые специальные звания рядового и младшего начальствующего состава присваиваются лицам, имеющим возраст не более 30 лет, а первые специальные звания среднего и старшего начальствующего состава, как правило, - лицам не старше 35 лет.

При присвоении очередных специальных званий лицам рядового и начальствующего состава, проходившим ранее военную службу, службу в органах внутренних дел, органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям, прокуратуры, органах финансовых расследований, в срок выслуги в первом специальном звании засчитывается выслуга в равном ему воинском или специальном звании, а также срок пребывания в соответствующем классном чине.

Очередные специальные звания лицам рядового и начальствующего состава органов финансовых расследований присваиваются в последовательном порядке при соответствии нового звания званию, предусмотренному по занимаемой штатной должности, истечении установленного срока выслуги в предыдущем звании и при положительной аттестации:

- звания рядового, младшего и среднего начальствующего состава – директором Департамента, а звания старшего начальствующего состава до подполковника финансовой милиции включительно – Председателем Комитета;

- звания полковника финансовой милиции и генерал-майора финансовой милиции – Президентом Республики Беларусь.

Очередные специальные звания до полковника финансовой милиции включительно могут быть присвоены досрочно и на одну ступень выше звания, предусмотренного по занимаемой должности.

Досрочно специальные звания присваиваются:

- за мужество и самоотверженность, проявленные при исполнении служебного долга, – независимо от срока выслуги в предыдущем специальном звании;

- за достижение высоких результатов в службе и образцовое выполнение служебных обязанностей – по истечении не менее половины установленного срока выслуги в предыдущем специальном звании.

Специальные звания присваиваются досрочно в пределах звания, предусмотренного по занимаемой штатной должности.

Очередные специальные звания на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по занимаемой должности, могут присваиваться в порядке поощрения лицам начальствующего состава по истечении установленного срока выслуги в специальном звании за достижение высоких результатов в службе и образцовое выполнение служебных обязанностей.

Присвоение специальных званий досрочно и на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по занимаемой должности, одновременно не допускается и может производиться по одному разу за весь период службы в органах финансовых расследований.

Устанавливаются следующие сроки выслуги в специальных званиях младшего начальствующего состава органов финансовых расследований:

- в звании младшего сержанта финансовой милиции – один год;
- в звании сержанта финансовой милиции – два года;
- в звании старшего сержанта финансовой милиции – три года;
- в звании старшины финансовой милиции – три года;
- в звании прапорщика финансовой милиции – пять лет.

Сроки выслуги в специальном звании рядового финансовой милиции и старшего прапорщика финансовой милиции не устанавливаются.

Устанавливаются следующие сроки выслуги в специальных званиях среднего и старшего начальствующего состава органов финансовых расследований:

- в звании младшего лейтенанта финансовой милиции – один год;
- в звании лейтенанта финансовой милиции – два года;
- в звании старшего лейтенанта финансовой милиции – три года;
- в звании капитана финансовой милиции – три года;
- в звании майора финансовой милиции – четыре года;
- в звании подполковника финансовой милиции – пять лет.

Сроки выслуги в звании полковника финансовой милиции и генерал-майора финансовой милиции не устанавливаются.

Специальное звание младшего лейтенанта финансовой милиции присваивается лицам, окончившим средние специальные учебные заведения и назначенным на должности среднего начальствующего состава.

Специальное звание лейтенанта финансовой милиции присваивается:

- младшим лейтенантам финансовой милиции по истечении установленного настоящим Положением срока выслуги в специальном звании, а младшим лейтенантам, окончившим высшие учебные заведения, – независимо от срока выслуги в этом звании;
- лицам рядового и младшего начальствующего состава, окончившим высшие либо средние специальные учебные заведения и назначенным на должности среднего и старшего начальствующего состава;
- лицам, имеющим высшее образование и назначенным на должности среднего и старшего начальствующего состава.

Срок выслуги в специальном звании исчисляется со дня подписания приказа о присвоении этого звания. Время пребывания лица начальствующего состава в пониженном специальном звании в срок выслуги в восстановленном звании не засчитывается, за исключением случаев незаконного или необоснованного понижения в специальном звании.

Представление работника органов финансовых расследований к присвоению очередного специального звания не производится в период:

- нахождения его в распоряжении Председателя Комитета – до назначения на должность;
- действия объявленного ему дисциплинарного взыскания – до снятия в установленном порядке этого взыскания;
- проведения в отношении его служебной проверки по фактам нарушения служебной дисциплины либо расследования уголовного дела по подозрению (обвинению) в совершении преступления – до завершения служебной проверки или прекращения уголовного дела.

Работникам органов финансовых расследований, занимающим должности в государственных органах и иных организациях с освобождением от занимаемых должностей в органах финансовых расследований и оставлением в кадрах органов финансовых расследований, очередные специальные звания присваиваются в порядке, установленном настоящим Положением и иными законодательными актами Республики Беларусь, по представлению соответствующих государственных органов и иных организаций.

Понижение в специальном звании на одну ступень лиц начальствующего состава производится Председателем Комитета.

Работник органов финансовых расследований, пониженный в специальном звании, восстанавливается в прежнем специальном звании не ранее чем через год со дня понижения в звании при положительной аттестации независимо от занимаемой должности приказом Председателя Комитета.

До восстановления лица в прежнем специальном звании и присвоения ему очередного специального звания повторное понижение в специальном звании не допускается.

Специальные звания сотрудникам органов внутренних дел присваиваются персонально с учетом их образования, квалификации, отношения к службе, выслуги лет и занимаемой должности, а также других условий, предусмотренных Положением «О прохождении службы в органах внутренних дел Республики Беларусь», утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 13 ноября 2001 г № 671 (изменения и дополнения: Указ Президента Республики Беларусь от 2 июля 2002 г. № 345).

Гражданам, назначенным на должности рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, присваиваются специальные звания.

В органах внутренних дел устанавливаются следующие специальные звания:

- 1) рядовой состав:
 - рядовой милиции, рядовой внутренней службы;
- 2) младший начальствующий состав:
 - младший сержант милиции, младший сержант внутренней службы;
 - сержант милиции, сержант внутренней службы;
 - старший сержант милиции, старший сержант внутренней службы;
 - старшина милиции, старшина внутренней службы;
 - прапорщик милиции, прапорщик внутренней службы;
 - старший прапорщик милиции, старший прапорщик внутренней службы;
- 3) средний начальствующий состав:
 - младший лейтенант милиции, младший лейтенант внутренней службы;
 - лейтенант милиции, лейтенант внутренней службы;
 - старший лейтенант милиции, старший лейтенант внутренней службы;
 - капитан милиции, капитан внутренней службы;

- 4) старший начальствующий состав:
 - майор милиции, майор внутренней службы;
 - подполковник милиции, подполковник внутренней службы;
 - полковник милиции, полковник внутренней службы;
- 5) высший начальствующий состав:
 - генерал-майор милиции, генерал-майор внутренней службы;
 - генерал-лейтенант милиции, генерал-лейтенант внутренней службы;
 - генерал-полковник милиции, генерал-полковник внутренней службы.

В зависимости от последовательности присвоения специальные звания подразделяются на первые и очередные.

При прекращении службы к имеющемуся специальному званию добавляются слова «в запасе» или «в отставке».

Специальные звания сотрудникам органов внутренних дел присваиваются персонально с учетом их образования, квалификации, отношения к службе, выслуги лет и занимаемой должности, а также других условий, предусмотренных настоящим Положением.

Первое специальное звание начальствующего состава может быть присвоено не выше специального звания майора милиции, майора внутренней службы.

Первые специальные звания рядового и младшего начальствующего состава присваиваются начальниками, которым предоставлено право назначения на должности рядового и младшего начальствующего состава органов внутренних дел в порядке, определяемом Министром.

Первые специальные звания среднего и старшего начальствующего состава до подполковника милиции, подполковника внутренней службы включительно присваиваются Министром.

Гражданам, ранее проходившим военную службу, службу в органах финансовых расследований, органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям, при назначении на должность начальствующего состава органов внутренних дел присваивается первое специальное звание, соответствующее имеющемуся у них воинскому, специальному званию, в том числе запаса.

Гражданам, работавшим в суде или органах прокуратуры и поступившим на службу в органы внутренних дел, первое специальное звание присваивается после назначения их на соответствующие должности среднего, старшего или высшего начальствующего состава в соответствии с имеющимися у них квалификационными классами или классными чинами.

Граждане, ранее проходившие службу в органах внутренних дел, при повторном приеме на службу зачисляются в кадры МВД в имеющемся у них специальном звании.

Очередные специальные звания присваиваются в последовательном порядке по истечении установленного срока выслуги в предыдущем специальном звании, при соответствии нового звания специальному званию, предусмотренному по занимаемой должности, и положительной аттестации.

Очередные специальные звания присваиваются:

- 1) специальные звания младшего, среднего и старшего начальствующего состава до майора милиции, майора внутренней службы включительно – начальниками, которым такое право предоставлено Министром, за исключением случаев, предусмотренных законодательством;

2) специальные звания старшего начальствующего состава до подполковника милиции, подполковника внутренней службы включительно – Министром, за исключением случаев, предусмотренных законодательством;

3) специальные звания полковника милиции, полковника внутренней службы, а также специальные звания высшего начальствующего состава органов внутренних дел – Президентом Республики Беларусь по представлению Министра.

Очередные специальные звания среднего и старшего начальствующего состава органов внутренних дел магистрантам, адъюнктам и докторантам образовательных учреждений МВД, других образовательных учреждений присваиваются:

1) до подполковника милиции, подполковника внутренней службы включительно – по истечении установленного срока выслуги в соответствующих специальных званиях;

2) полковника милиции, полковника внутренней службы – по истечении установленного срока выслуги в специальном звании подполковника милиции, подполковника внутренней службы и при соответствии присваиваемого звания специальному званию, предусмотренному по должности, которую они занимали до поступления на учебу, без учета последующих штатных изменений.

При приеме на службу в органы внутренних дел офицеров (в том числе запаса), лиц среднего и старшего начальствующего состава (в том числе запаса) органов финансовых расследований, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, у которых сроки выслуги в воинских, специальных званиях истекли одновременно с назначением их на должности начальствующего состава органов внутренних дел, им могут присваиваться очередные специальные звания, но не выше тех, которые предусмотрены по должностям, на которые они назначаются.

При присвоении очередных специальных званий лицам среднего и старшего начальствующего состава, проходившим ранее военную службу, службу в органах внутренних дел, финансовых расследований, органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям, в срок выслуги в первом специальном звании засчитывается выслуга в равном ему воинском или специальном звании.

Представление сотрудника органов внутренних дел к присвоению очередного специального звания не производится в период:

1) нахождения его в распоряжении начальника соответствующего органа внутренних дел – до назначения на должность;

2) действия объявленного ему дисциплинарного взыскания (кроме объявленного устно) – до снятия в установленном порядке этого взыскания;

3) проведения в отношении его служебной проверки по фактам нарушения служебной дисциплины либо расследования уголовного дела по подозрению (обвинению) его в совершении преступления – до завершения служебной проверки или прекращения уголовного дела по реабилитирующим основаниям.

Запрещается устанавливать условия присвоения специальных званий, не предусмотренные Положением «О прохождении службы в органах внутренних дел Республики Беларусь».

Начальник, необоснованно задержавший представление подчиненного к присвоению очередного специального звания, несет дисциплинарную ответственность.

Устанавливаются следующие сроки выслуги в специальных званиях:

1) в звании младшего сержанта милиции, младшего сержанта внутренней службы – один год;

2) в звании сержанта милиции, сержанта внутренней службы – два года;

- 3) в звании старшего сержанта милиции, старшего сержанта внутренней службы – три года;
- 4) в звании старшины милиции, старшины внутренней службы – три года;
- 5) в звании прапорщика милиции, прапорщика внутренней службы – пять лет;
- 6) в звании младшего лейтенанта милиции, младшего лейтенанта внутренней службы – один год;
- 7) в звании лейтенанта милиции, лейтенанта внутренней службы – два года;
- 8) в звании старшего лейтенанта милиции, старшего лейтенанта внутренней службы – три года;
- 9) в звании капитана милиции, капитана внутренней службы – три года;
- 10) в звании майора милиции, майора внутренней службы – четыре года;
- 11) в звании подполковника милиции, подполковника внутренней службы – пять лет.

Для сотрудников органов внутренних дел, окончивших по очной форме обучения высшие образовательные учреждения со сроком обучения не менее пяти лет, а также высшие образовательные учреждения МВД, срок выслуги в специальном звании лейтенанта милиции, лейтенанта внутренней службы устанавливается продолжительностью один год.

Сроки выслуги в специальных званиях рядового милиции, рядового внутренней службы, старшего прапорщика милиции, старшего прапорщика внутренней службы, полковника милиции, полковника внутренней службы, а также в специальных званиях высшего начальствующего состава не устанавливаются.

Срок выслуги в специальном звании исчисляется со дня подписания приказа о присвоении этого звания либо даты, указанной в приказе о присвоении звания. Время пребывания сотрудника органов внутренних дел в пониженном специальном звании в срок выслуги в восстановленном звании не засчитывается, за исключением случаев незаконного или необоснованного понижения в специальном звании.

Сотрудники органов внутренних дел, имеющие специальные звания рядового и младшего начальствующего состава, назначенные на должности среднего начальствующего состава, представляются к присвоению специального звания среднего начальствующего состава независимо от срока выслуги в имеющихся званиях.

При неправомерной задержке присвоения очередного специального звания срок выслуги в нем исчисляется с момента окончания срока выслуги в предыдущем специальном звании. При этом сотруднику органов внутренних дел компенсируются положенные виды довольствия, которые бы он получал при своевременном присвоении ему специального звания.

Специальное звание младшего лейтенанта милиции, младшего лейтенанта внутренней службы присваивается:

- 1) сотрудникам органов внутренних дел (гражданам), окончившим средние специальные образовательные учреждения (кроме образовательных учреждений МВД) и назначенным на должности среднего начальствующего состава, перечень которых утверждается Министром;
- 2) сотрудникам органов внутренних дел (гражданам), обучающимся на последних курсах высших образовательных учреждений и назначенным на должности среднего и старшего начальствующего состава;
- 3) курсантам высших образовательных учреждений МВД, других высших образовательных учреждений на последнем курсе при направлении их на стажировку.

Специальное звание лейтенанта милиции, лейтенанта внутренней службы присваивается:

1) младшим лейтенантам милиции по истечении установленного настоящим Положением срока выслуги в указанном специальном звании, а окончившим высшие образовательные учреждения либо средние специальные образовательные учреждения МВД – независимо от срока выслуги в этом звании;

2) сотрудникам органов внутренних дел, имеющим специальные звания рядового и младшего начальствующего состава, окончившим средние специальные образовательные учреждения МВД либо высшие образовательные учреждения и назначенным на должности среднего или старшего начальствующего состава;

3) курсантам по окончании высших или средних специальных образовательных учреждений МВД;

4) гражданам, имеющим высшее образование и назначенным на должности среднего или старшего начальствующего состава органов внутренних дел.

Очередные специальные звания до полковника милиции, полковника внутренней службы включительно могут быть присвоены досрочно и на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по занимаемой должности.

Досрочно специальные звания присваиваются:

– за мужество и самоотверженность, проявленные при исполнении служебного долга, – независимо от срока выслуги в предыдущем специальном звании;

– за достижение высоких результатов в службе и образцовое выполнение служебных обязанностей – по истечении не менее половины установленного срока выслуги в предыдущем специальном звании.

Очередное специальное звание присваивается досрочно в пределах звания, предусмотренного по занимаемой должности.

Очередные специальные звания присваиваются досрочно не более двух раз за период службы.

Очередные специальные звания на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по занимаемой должности (за исключением специального звания высшего начальствующего состава), могут присваиваться один раз за период службы в порядке поощрения по истечении установленного срока выслуги в специальном звании за достижение высоких результатов в службе и образцовое выполнение служебных обязанностей.

При положительной аттестации очередные специальные звания на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по занимаемой должности (за исключением специальных званий высшего начальствующего состава), могут быть присвоены по истечении установленного срока выслуги в специальном звании сотрудникам:

– имеющим ученую степень или ученое звание;

– принимавшим участие в ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС в 1986 – 1987 гг.;

– проходившим службу не менее трех лет в районах, подвергшихся радиоактивному загрязнению;

– выполнявшим воинский либо служебный долг в Афганистане или в других странах, где велись боевые действия (воинам-интернационалистам).

Присвоение специального звания досрочно либо на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по занимаемой должности, производится:

– званий младшего начальствующего состава – начальниками, которым такое право предоставлено Министром;

– званий среднего и старшего начальствующего состава до подполковника милиции, подполковника внутренней службы включительно – Министром, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

Присвоение очередного специального звания досрочно и на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по занимаемой должности, одновременно не допускается.

Сотрудникам, имеющим специальное звание капитана милиции, капитана внутренней службы, приказом Министра может быть присвоено очередное специальное звание майора милиции, майора внутренней службы одновременно с увольнением их в запас или отставку по возрасту, по болезни, по ограниченному состоянию здоровья, по сокращению численности или штата при условии, если они имеют выслугу 20 лет и более, в том числе в льготном исчислении, учитываемую при назначении пенсии за выслугу лет, выслужили необходимый срок службы в присвоенном специальном звании, занимают должности, по которым предусмотрено специальное звание капитана милиции, капитана внутренней службы, и характеризуются положительно.

За совершение дисциплинарных проступков сотрудники органов внутренних дел могут быть понижены в специальных званиях.

Понижение в специальном звании на одну ступень производится:

1) сотрудников органов внутренних дел, имеющих специальные звания младшего и среднего начальствующего состава, – начальниками, которым предоставлено право присвоения указанных званий;

2) сотрудников органов внутренних дел, имеющих специальные звания старшего начальствующего состава до подполковника милиции, подполковника внутренней службы включительно, – Министром;

3) сотрудников органов внутренних дел, имеющих специальные звания полковника милиции, полковника внутренней службы, а также специальные звания высшего начальствующего состава или занимающих должности высшего начальствующего состава, – Президентом Республики Беларусь по представлению Министра.

Сотрудники органов внутренних дел, пониженные в специальном звании, восстанавливаются в прежнем специальном звании не ранее чем через год со дня понижения в специальном звании независимо от занимаемой должности приказами начальников, принявших решение о понижении в звании, им равных и выше.

Дисциплинарное взыскание в виде понижения в специальном звании на одну ступень может быть снято досрочно в порядке поощрения, что влечет за собой восстановление сотрудника органов внутренних дел в прежнем специальном звании.

Восстановление в специальном звании полковника милиции, полковника внутренней службы, а также в специальном звании высшего начальствующего состава производится Президентом Республики Беларусь.

До восстановления сотрудника органов внутренних дел в прежнем специальном звании повторное понижение в специальном звании не допускается.

Лишение сотрудников органов внутренних дел специальных званий производится по приговору суда при осуждении их за совершенное преступление.

Сотрудники органов внутренних дел, лишенные специальных званий, увольняются в запас как рядовые милиции, рядовые внутренней службы.

Сотрудникам, лишенным специальных званий и уволенным со службы в органах внутренних дел, имеющим право на получение пенсии за выслугу лет или по инвалидности, пенсии исчисляются по условиям и нормам, установленным законодательством для лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел. При этом оклад по специальному званию при исчислении пенсии учитывается соответственно по специальному званию рядового милиции, рядового внутренней службы.

Бывшие сотрудники органов внутренних дел, лишенные специального звания, по решению суда могут быть восстановлены в этом звании.

12.4. Государственная служба – вид трудовой деятельности служащих

Государственные служащие осуществляют свою деятельность в процессе государственной службы.

Под **государственной службой** понимается профессиональная деятельность лиц, занимающих государственные должности, осуществляемая в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов (ст. 2 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Государственная служба основывается *на принципах*:

- верховенства Конституции Республики Беларусь;
- служения народу Республики Беларусь;
- законности;
- приоритета прав и свобод человека и гражданина, гарантий их реализации;
- гуманизма и социальной справедливости;
- единства системы государственной службы и ее дифференциации исходя из концепции разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- гласности;
- профессионализма и компетентности государственных служащих;
- подконтрольности и подотчетности государственных служащих, персональной ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение ими своих служебных обязанностей;
- добровольности поступления граждан на государственную службу;
- равного доступа граждан к любым должностям в государственной службе и продвижения по государственной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой;
- стабильности государственной службы в целях обеспечения преемственности власти;
- экономической, социальной и правовой защищенности государственных служащих (ст. 6 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Государство не может существовать без государственной службы. Государственная служба – это форма реализации государственной власти, осуществления государственной деятельности в целом. Как социальное явление государственная служба – это исторически сложившаяся, устойчивая форма организации совместной деятельности лиц, находящихся на службе у государства, которая направлена на обеспечение исполнения полномочий государственных органов, их компетенции. Это есть особая, специфическая трудовая деятельность людей.

Основными направлениями государственной службы как деятельности являются ее *функции*, к которым относятся как общие функции государственного управления (например, организационная, информационная, контрольная, регулятивная и др.), так и специфические (например, коммуникационная, воспитательная). Реализуя функцию социальной коммуникации, государственные служащие осуществляют связь государства и граждан, изучают общественное мнение и отношение граждан к различным государственным процессам и правовым актам, и наоборот, проводится в жизнь государственная политика, она разъясняется гражданам. Поэтому важно, чтобы на государственной службе работали профессионалы, квалифицированные юристы, которые не только бы разъясняли акты, но и комментировали их, обосновывали необходимость их принятия и перспективы применения и развития. В процессе осуществления общих функций важно не упустить функцию воспитания. Одна из главных задач государственных служащих – нести государственность, гуманизм, патриотизм и личным примером побуждать людей к этому.

Основными признаками государственно-служебной деятельности являются: государственно-властный характер, упорядоченность, согласованность, направленность, что достигается благодаря четкому правовому регулированию государственной службы. В реальности совокупность этих признаков означает следующее.

Все работы в аппарате государственной службы разделены, им соответствует классификация должностей, осуществляется строгий прием и продвижение по служебной лестнице. Благодаря упорядоченности государственной службы и одновременной гармонизации отношений между руководителями и подчиненными, государственными служащими, политиками и гражданами достигается согласованность во взаимодействии ее составных частей. Организационные основы имеют свое правовое закрепление, и все действия осуществляются в строгом соответствии с правовыми нормами. Это позволяет сделать вывод о правовой направленности государственной службы. Таким образом, государственная служба как социальный и организационный институт напрямую и тесно связана с государственной службой как правовым явлением. [74, с. 549 – 551]

Государственная служба является важным правовым институтом, входящим в отрасль административного права. «Современный правовой институт государственной службы – это система правовых норм, регулирующих отношения, складывающиеся в процессе организации самой системы государственной службы, статуса государственных служащих, гарантий и процедуры его реализации, а также механизма прохождения государственной службы». [147, с. 14]

Многоуровневость государственно-служебных правовых отношений обуславливает комплексный характер этого правового института. Он объединяет в себе нормы различных отраслей права (конституционного, административного, трудового, финансового и др.).

Конституцией устанавливаются общие (конституционные) права и обязанности граждан – право на труд, на равенство перед законом, не ограничение прав и свобод, достоинство личности, свободу собраний, объединение в политические партии, участие в решении государственных дел, равного доступа к должностям в государственном органе и др. Нормы финансового права устанавливают порядок уплаты налогов и других выплат государственными служащими, финансирования государственной службы и др.

При регулировании государственной службы наиболее тесно соприкасаются нормы административного и трудового права. Нормы административного права в полной мере регулируют вопросы осуществления специальных видов государственной службы (воинской и военизированной). Трудовое законодательство применяется к служебным отношениям, возникающим в этой сфере, лишь в отдельных случаях и в пределах, установленных специальным административным законодательством. Трудовое право, в частности, непосредственно применяется в отношении предоставления льгот и прав беременным женщинам и женщинам-матерям, проходящим воинскую или военизированную службу.

Административное право также регулирует множество вопросов службы в государственном аппарате и в правоохранительных органах. Вместе с тем, на эти виды государственной службы распространяется некоторая часть норм трудового законодательства (в той части, в которой она не урегулирована специальными административно-правовыми актами). Например, применяются основные правила и порядок заключения, изменения и прекращения трудовых договоров, нормы рабочего времени и отдыха и др.

Правовой институт государственной службы имеет сложную структуру и включает в себя: общую часть (понятия государственной службы, государственного служащего, должности и их видов, правового статуса государственного служащего, управления государственной службой), особенную часть (положения об основных институтах государственной службы – поступление, прохождение, прекращение), специальную часть (особенности и взаимосвязи различных видов государственной службы: милитаризованной и гражданской, в республиканских и местных органах, в специальных органах – дипломатических представительствах, прокуратуре, суде).

Государственная служба разнообразна. Поэтому можно выделить несколько ее *видов*. В зависимости от видов органов, в которых она осуществляется: служба в государственных предприятиях, учреждениях, организациях, служба в государственном аппарате и иных государственных органах – на особых должностях в прокуратуре, на военной службе, на должности судьи. По отношению к ветвям государственной власти: служба в органах законодательной, исполнительной и судебной власти. В зависимости от отраслей и сфер, в которых она осуществляется: служба в органах внутренних дел, прокуратуры, таможни, налоговых органах и т. д. В зависимости от места органа в системе государственных органов: служба в республиканских и местных органах.

Видовая структура государственной службы по органам, в которых она осуществляется, может быть представлена как: *гражданская* и ее подвиды – общедоуправительная (президентская, парламентская, правительственная, исполнительно-отраслевая (межотраслевая) в республиканских или местных государ-

ственных органах); *специализированная* (финансово-кредитная, избирательная, контрольно-надзорная, юстиционная); *правоохранительная* (судебная, прокурорская) и *милитаризованная* и ее подвиды – военизированная (служба в органах милиции, финансовых расследований, таможни, транспорта, госбезопасности) и войсковая (служба в вооруженных силах, внутренних войсках МВД, спецвойсках). [74, с. 551 – 553]

12.5. Поступление на государственную службу

В основе поступления на государственную службу лежит принцип равенства всех перед законом (ст. 22 Конституции). В полном соответствии с этой конституционной нормой ст. 39 Конституции провозглашает принцип равного доступа граждан к любым должностям в государственных органах Республики Беларусь в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой. Вместе с тем, из этого правила есть исключения, которые не противоречат ему, а наоборот, подтверждают его значимость, поскольку государственная служба строится и на других связанных с ним принципах. Устанавливаемые ограничения для занятия должностей государственной службы связаны с предъявлением особых, повышенных, требований к ней. Таким образом, один из основных принципов, применяемых при формировании государственной службы – привлечение на нее наиболее достойных. Главными критериями отбора являются деловые, профессиональные и моральные качества претендентов.

Право на поступление на государственную службу имеют граждане Республики Беларусь, достигшие восемнадцатилетнего возраста, владеющие государственными языками Республики Беларусь и отвечающие иным требованиям, установленным Законом Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь», иными законодательными актами о государственной службе.

При поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускаются какие-либо ограничения и (или) преимущества в зависимости от пола, расы, национальности, социального происхождения, имущественного положения, отношения к религии, убеждений, а также принадлежности к политическим партиям и иным общественным объединениям, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь (ст. 24 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Перечень документов и сведений, представляемых при поступлении на государственную службу содержится в ст. 25 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь».

При поступлении на государственную службу гражданин представляет:

- 1) личное заявление;
- 2) личный листок по учету кадров;
- 3) паспорт, документы воинского учета (для военнообязанных и лиц, подлежащих призыву на воинскую службу);
- 4) трудовую книжку, за исключением впервые поступающих на работу;
- 5) диплом или иной документ о соответствующем образовании, за исключением случаев, когда для занятия государственной должности наличие определенного образования не требуется;
- 6) декларацию о доходах и имуществе;

7) медицинское заключение о состоянии здоровья (для занятия отдельных государственных должностей, перечень которых определяется законодательными актами).

Гражданин при поступлении на государственную службу, по роду деятельности которой ему необходимо иметь доступ к сведениям, составляющим государственные секреты, проходит в установленном порядке процедуру оформления допуска к этим сведениям.

Квалификационными требованиями, предъявляемыми при поступлении на государственную службу, являются:

- 1) соответствующее образование, за исключением случаев, когда для занятия государственной должности наличие определенного образования не требуется;
- 2) необходимый стаж и опыт работы по специальности, за исключением случаев, когда для занятия государственной должности они не установлены;
- 3) владение государственными языками Республики Беларусь;
- 4) знание Конституции Республики Беларусь, законов применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Другие квалификационные требования, предъявляемые к гражданам для занятия соответствующих государственных должностей, могут устанавливаться иными актами законодательства.

Квалификационные характеристики государственных должностей определяются Правительством Республики Беларусь или уполномоченным им органом (ст. 26 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Порядок поступления на государственную службу определен в ст. 27 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь».

Поступление на государственную службу осуществляется в соответствии с Конституцией Республики Беларусь и законодательными актами путем назначения, утверждения либо избрания.

Назначение, утверждение либо избрание на государственную должность оформляются решением, приказом, распоряжением, иным актом соответствующего государственного органа, должностного лица с внесением в установленном порядке соответствующих записей в трудовую книжку.

Поступлению на государственную службу может предшествовать проведение конкурса на занятие государственной должности, а также устанавливаться предварительное испытание.

Занятие государственной должности может осуществляться на конкурсной основе.

Конкурс проводится соответствующим государственным органом, имеющим вакантные должности. Конкурс может быть открытым или закрытым.

Открытый конкурс проводится после опубликования объявления о проведении конкурса в официальных изданиях республиканских средств массовой информации. В открытом конкурсе имеют право принять участие все граждане Республики Беларусь, соответствующие квалификационным требованиям, предъявляемым при поступлении на государственную службу.

Закрытый конкурс проводится среди состоящих в кадровом реестре государственных служащих.

Каждому участнику конкурса сообщается о результатах конкурса в письменной форме в течение одного месяца со дня его завершения.

Решение конкурсной комиссии является основанием для занятия государственной должности либо отказа в приеме на такую должность.

Участники конкурса, не получившие положительного заключения конкурсной комиссии, но рекомендованные ею для государственной службы, могут быть зачислены в кадровый резерв, формируемый кадровой службой соответствующего государственного органа.

Положение о проведении конкурса утверждается Правительством Республики Беларусь (ст. 28 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Для гражданина, впервые поступающего на государственную службу, по соглашению сторон может устанавливаться предварительное испытание на срок от трех до шести месяцев.

В срок предварительного испытания не засчитываются период временной нетрудоспособности и другие периоды, когда государственный служащий отсутствовал на службе.

На государственного служащего в период предварительного испытания распространяется действие настоящего Закона.

Предварительное испытание не устанавливается при поступлении на государственную службу путем утверждения, избрания либо по конкурсу.

При неудовлетворительном результате предварительного испытания государственный служащий подлежит увольнению как не выдержавший испытания.

Если срок предварительного испытания истек, и государственный служащий не уволен в порядке, определенном п. 5 настоящей статьи, он считается выдержавшим испытание, и последующее увольнение допускается только по основаниям, предусмотренным настоящим Законом и иными законодательными актами (ст. 29 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

С гражданами, поступающими на государственную службу, заключается контракт на срок не менее одного года руководителем соответствующего государственного органа. Контракт является основанием для издания решения, приказа, распоряжения, иного акта соответствующего государственного органа, должностного лица.

Контракт – трудовой договор, заключенный в письменной форме на определенный срок, содержащий в отношении вопросов поступления, прохождения и прекращения государственной службы особенности по сравнению с общими нормами законодательства о труде.

С гражданами, поступающими на государственные должности, учрежденные для непосредственного обеспечения деятельности и реализации полномочий Президента Республики Беларусь, других государственных служащих, контракт заключается на срок, не превышающий срока полномочий соответствующих лиц. Перечень должностей государственных служащих, учреждаемых для непосредственного обеспечения деятельности и реализации полномочий Президента Республики Беларусь, определяется Президентом Республики Беларусь, а других государственных служащих – Правительством Республики Беларусь.

С гражданами, назначаемыми на государственные должности и освобождаемыми от государственных должностей Президентом Республики Беларусь в соответ-

ствии с Конституцией Республики Беларусь, законодательными актами, контракт заключается уполномоченными Президентом Республики Беларусь руководителями государственных органов и организаций. При этом установление (изменение) условий контракта, продление контракта на новый срок осуществляются по соглашению сторон и с предварительного согласия Президента Республики Беларусь.

С Премьер-министром Республики Беларусь, депутатами Палаты представителей, членами Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутатами местных Советов депутатов, осуществляющими свои полномочия на профессиональной основе, а также судьями контракт не заключается.

С гражданами, поступающими на государственную службу на период выполнения обязанностей временно отсутствующего государственного служащего, заключается срочный трудовой договор в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством о труде.

Примерная форма контракта, заключаемого с гражданином, поступающим на государственную службу, определяется актами законодательства (ст. 30 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Контракт должен содержать в качестве обязательных следующие сведения и условия:

- 1) дату подписания;
- 2) данные о государственном служащем и нанимателе;
- 3) место работы, должность государственного служащего;
- 4) срок действия контракта;
- 5) основные права и обязанности сторон.

Иные условия контракта определяются соглашением сторон с соблюдением требований, предусмотренных настоящим Законом, иными актами законодательства (ст. 31 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Контракт прекращается в случаях:

- 1) истечения срока действия;
- 2) соглашения сторон;
- 3) наличия оснований, предусмотренных ст. 40 настоящего Закона.

Контракт может быть расторгнут досрочно:

- 1) по инициативе нанимателя или требованию государственного служащего при невыполнении или ненадлежащем выполнении одной из сторон условий контракта;
- 2) в порядке и по основаниям, предусмотренным законодательством о труде;
- 3) в иных случаях, предусмотренных законодательными актами (ст. 32 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Гражданин не может быть принят на государственную службу в случаях:

- 1) признания его в установленном законом порядке недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 2) лишения его судом права занимать государственную должность в течение определенного времени;
- 3) наличия подтвержденного медицинским заключением заболевания, входящего в утвержденный Правительством Республики Беларусь перечень заболеваний, препятствующих исполнению служебных обязанностей;

4) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственные секреты, если исполнение служебных обязанностей по государственной должности, на занятие которой претендует гражданин, связано с использованием таких сведений;

5) несоответствия квалификационным требованиям, предъявляемым к гражданам для занятия соответствующих государственных должностей;

6) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, родные братья, сестры, а также родители, дети, родные братья и сестры супругов) с государственным служащим, если их служебная деятельность будет связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

7) отсутствия гражданства Республики Беларусь;

8) представления заведомо недостоверных сведений, необходимых для занятия государственной должности;

9) непредставления декларации о доходах и имуществе или умышленного внесения в декларацию о доходах и имуществе неполных либо недостоверных сведений;

10) увольнения государственного служащего за систематическое неисполнение служебных обязанностей без уважительных причин, появление на работе в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения, а также за распитие спиртных напитков, употребление наркотических или токсических средств на рабочем месте и в рабочее время до истечения двух лет со дня увольнения за такие действия;

10-1) наличия судимости;

11) в иных случаях, установленных законодательными актами.

Гражданину по его просьбе представляется в письменной форме информация о причинах отказа в принятии на государственную службу (ст. 33 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

12.6. Прохождение государственной службы

Прохождение государственной службы начинается с момента поступления на нее и характеризуется любыми изменениями, происходящими в государственно-служебной деятельности лица, вплоть до ее прекращения. Как правовое явление **прохождение государственной службы** – это совокупность правовых отношений, возникающих в связи с изменениями в государственно-служебной деятельности лица.

Государственно-служебная деятельность является сложным, многообразным явлением. В ходе ее осуществления возникают различные служебные правоотношения. У каждого государственного служащего они свои, особые, а прохождение государственной службы у них – отличное от других. Это обусловлено различиями должностей государственной службы, а также особенностями, которые привносят в процесс осуществления государственной службы и реализации полномочий по должности сами государственные служащие.

Однако в государственной службе различных субъектов можно выделить общие виды правовых отношений, которые регламентированы правом и возникают независимо от каких-либо особенностей службы и субъектов ее несения. Отношения, обладающие общими признаками, целями и задачами, объединяются в группы и образуют этапы прохождения государственной службы. Таким образом, прохождение государственной службы – самостоятельная часть институ-

та государственной службы, которая включает в себя различные этапы. Общими для всех государственных служащих являются следующие *этапы* ее прохождения: *стажировка, аттестация, повышение квалификации, поощрение и ответственность, перемещение по службе, прекращение.*

Таким образом, прохождение государственной службы начинается с момента замещения должности в результате поступления на нее и заканчивается в связи с ее прекращением. При этом поступление на государственную службу не включается нами в качестве этапа в прохождение государственной службы, а выделяется как ее самостоятельный институт. По нашему мнению, поступление на государственную службу является не этапом, а основанием для ее прохождения, обладает особенностями, имеет свои правовые основания и условия. Вместе с тем, законодательство и большинство ученых прохождение государственной службы понимают широко и включают в него в качестве одного из этапов поступление на государственную службу. [74, с. 564 – 565]

Вступление в государственную должность, осуществление полномочий для отдельных категорий государственных служащих могут быть обусловлены принесением присяги.

Государственные должности, для осуществления полномочий по которым необходимо принесение присяги, а также текст соответствующей присяги определяются законодательными актами (ст. 34 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

В процессе осуществления государственно-служебной деятельности служащие проходят стажировку.

Стажировка для государственных служащих проводится в двух видах. Она может осуществляться с целью учебы, привития профессиональных навыков при назначении на должность (если такая стажировка является обязательной). При этом она является условием поступления на государственную службу. Стажировка также может представлять собой этап прохождения государственной службы, являясь одной из форм повышения квалификации после назначения на должность.

Стажировка как этап прохождения государственной службы осуществляется с целью углубления теоретической и специальной подготовки государственных служащих, совершенствования их профессиональных и деловых качеств, проверки практических навыков и организаторских способностей для более эффективной работы служащего на занимаемой должности или на предполагаемой должности более высокого уровня.

Виды стажировки: внутри республики и за рубежом; краткосрочная (до 1 месяца) и долгосрочная (от 1 месяца до 1 года).

В каждом конкретном случае стажировки устанавливаются свои задачи. Задачами могут быть: обучение с целью восприятия лучшего опыта работы, новых методов организации и управления; изучение опыта работы профильного структурного подразделения государственного органа; получение новых практических навыков в результате непосредственного участия в работе государственного органа на конкретных должностях. Цели, конкретные задачи, сроки, условия стажировки определяются руководителем органа, направившего на стажировку. Организация и общее руководство ею осуществляется кадровыми службами направляющей организации.

В принимающей стажера организации приказом руководителя назначается руководитель-консультант из числа высококвалифицированных специалистов, который руководит, организует и контролирует работу стажера. По окончании стажировки стажеру выдаются все необходимые документы (характеристика-отзыв, свидетельство о прохождении стажировки и др. в соответствии с законодательством), а также стажером представляется отчет об итогах стажировки с приложением методических, практических и других материалов. Руководитель органа на основании представленных материалов выносит свое решение об успешности прохождения стажировки.

Для государственных служащих создаются надлежащие условия для повышения квалификации и переподготовки, включая при необходимости получение в установленном порядке второго высшего или иного специального образования в соответствующих учреждениях образования, а также в виде стажировки и самообразования.

Результаты повышения квалификации и переподготовки являются одним из оснований для продвижения государственного служащего по службе.

Порядок и условия повышения квалификации и прохождения переподготовки государственных служащих определяются актами законодательства (ст. 35 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Государственные служащие в целях определения объективной оценки их практической деятельности, уровня профессиональной подготовки, правовой культуры и служебной перспективы проходят аттестацию.

Государственные служащие, впервые поступившие на государственную службу или с перерывом стажа государственной службы не менее одного года, проходят аттестацию по истечении трех лет непрерывного пребывания на государственной службе. Женщины, находившиеся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, подлежат аттестации не ранее чем через год после выхода их на работу.

Аттестация государственных служащих проводится периодически каждые три года аттестационными комиссиями, создаваемыми соответствующими государственными органами, в которых государственный служащий состоит на службе.

Аттестация государственных служащих, назначение или утверждение которых производится вышестоящими государственными органами, осуществляется аттестационными комиссиями этих органов.

Аттестационная комиссия проводит аттестацию в присутствии аттестуемого государственного служащего и по результатам аттестации принимает решение:

- о соответствии занимаемой должности;
- о неполном соответствии занимаемой должности с отсрочкой аттестации на один год при условии выполнения рекомендаций аттестационной комиссии;
- о несоответствии занимаемой должности.

Решение аттестационной комиссии носит рекомендательный характер, передается руководителю государственного органа не позднее чем в пятидневный срок после окончания аттестации для принятия окончательного решения.

Освобождаются от прохождения аттестации:

- государственные служащие, пребывающие в данной должности менее одного года;
- беременные женщины.

Аттестации не подлежат государственные служащие, имеющие высший класс государственного служащего, если иное не предусмотрено законодательными актами, а также занимающие должности путем избрания.

Положение о проведении аттестации государственных служащих утверждается Президентом Республики Беларусь или уполномоченным им органом.

Порядок аттестации судей общих и хозяйственных судов определяется законодательством о судоустройстве и статусе судей.

Порядок аттестации прокурорских работников определяется Генеральным прокурором Республики Беларусь.

Порядок аттестации работников таможенных органов и подведомственных Государственному таможенному комитету Республики Беларусь организаций определяется Государственным таможенным комитетом Республики Беларусь (ст. 36 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

В целях совершенствования подбора, расстановки и воспитания кадров не реже одного раза в три года комиссией Министерства иностранных дел по служебной аттестации, присвоению дипломатических рангов и классов служащих государственного аппарата проводится аттестация дипломатических работников, порядок которой устанавливается соответствующим положением, утверждаемым Министерством иностранных дел по согласованию с Министерством юстиции и Министерством труда.

Указанная комиссия определяет соответствие дипломатических работников занимаемым должностям с учетом полноты выполнения ими должностных обязанностей, уровня квалификации, деловых и личных качеств. По результатам аттестации и в пределах своей компетенции она дает рекомендации по дальнейшему использованию работников в системе дипломатической службы Республики Беларусь (п. 22 Положения «О дипломатической службе Республики Беларусь», утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 6 апреля 1995 г. № 142 (изменения и дополнения: Указ Президента Республики Беларусь от 21 февраля 2005 г. № 97).

Аттестация работников органов финансовых расследований проводится один раз в пять лет, а также при направлении на учебу, перемещении на низшую должность и увольнении из органов финансовых расследований, за исключением увольняемых по возрасту, состоянию здоровья, собственному желанию, в связи с переходом на другую работу.

По решению Председателя Комитета аттестация работников органов финансовых расследований может проводиться и в другие сроки.

Аттестация лиц рядового, младшего, среднего и старшего начальствующего состава производится аттестационными комиссиями органов финансовых расследований в соответствии с Положением об аттестации лиц начальствующего состава органов финансовых расследований, утверждаемым Председателем Комитета.

Аттестация лиц высшего начальствующего состава производится в порядке, установленном Президентом Республики Беларусь (п. 13 Положения «О прохождении службы в органах финансовых расследований Комитета Государственного контроля Республики Беларусь», утвержденного Указом Президента Республики Беларусь 2 ноября 2001 г. № 618 (изменения и дополнения: Указ Президента Республики Беларусь от 2 июля 2002 г. № 345).

Для определения уровня профессиональной подготовки и соответствия сотрудников органов внутренних дел занимаемым должностям проводится их аттестация. Порядок проведения аттестации определён пп. 73 – 77 Положения «О прохождении службы в органах внутренних дел Республики Беларусь», утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 13 ноября 2001 г. № 671 (изменения и дополнения: Указ Президента Республики Беларусь от 2 июля 2002 г. № 345).

Аттестация сотрудников органов внутренних дел проводится, как правило, один раз в пять лет, а также при перемещении на низшую должность, увольнении по основанию, указанному в подпункте 154.12 п. 154 настоящего Положения.

Курсанты (слушатели, магистранты, адъюнкты, докторанты) образовательных учреждений МВД аттестуются по окончании образовательных учреждений (магистратуры, адъюнктуры, докторантуры).

Аттестация лиц рядового состава, младшего, среднего, старшего начальствующего состава проводится аттестационными комиссиями органов внутренних дел в соответствии с положением, утверждаемым Министром.

Аттестация Министра и его заместителей проводится в порядке, установленном Президентом Республики Беларусь.

В целях повышения уровня квалификации сотрудников органов внутренних дел осуществляется их профессиональная подготовка по месту службы, а также в системе повышения квалификации и переподготовки кадров МВД.

Порядок и условия проведения профессиональной подготовки определяются Министром.

Выезд государственных служащих за границу в служебную командировку, финансируемую за счет государственных органов иностранных государств, международных или иностранных организаций, граждан и юридических лиц (кроме государственных органов Республики Беларусь), допускается только в случаях, когда такая командировка осуществляется в соответствии с международными договорами Республики Беларусь, а также по договоренности государственных органов Республики Беларусь с государственными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями, если иное не определено Президентом Республики Беларусь.

Порядок направления в служебные командировки за границу, определение источников финансирования, кроме установленного п. 1 настоящей статьи, гарантии и компенсации государственным служащим при служебных командировках за границу устанавливаются Президентом Республики Беларусь или уполномоченным им органом (ст. 38 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Служебной командировкой признается поездка государственных служащих по распоряжению руководителя соответствующего государственного органа на определенный срок в другую местность для выполнения служебного задания вне места их постоянной службы.

Направление государственных служащих в служебную командировку оформляется приказом, распоряжением, постановлением с выдачей командировочного удостоверения установленной формы.

При направлении в служебную командировку государственные служащие пользуются правом бронирования мест в гостиницах и на все виды транспорта.

Государственным служащим возмещаются расходы на служебную командировку и выплачиваются другие компенсации, а также предоставляются гарантии в соответствии с законодательством о труде (ст. 37 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Перевод государственного служащего на другую должность или в другую местность допускается с его письменного согласия, если иное не установлено законодательными актами. При переводе с государственным служащим заключается контракт в соответствии с требованиями, установленными настоящим Законом, иными актами законодательства.

Государственному служащему при переводе предоставляются гарантии и компенсации в соответствии с законодательством о труде (ст. 39 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Государственная служба прекращается в случаях:

- 1) достижения государственным служащим предельного возраста, установленного для пребывания на государственной службе;
- 2) возникновения (установления) обстоятельств, предусмотренных п. 1 ст. 33 настоящего Закона;
- 3) истечения срока, досрочного прекращения полномочий на государственной должности;
- 4) несоблюдения ограничений, связанных с государственной службой;
- 5) разглашения сведений, составляющих государственные секреты;
- 6) отказа от принесения присяги;
- 7) нарушения требований законодательства при приеме на государственную службу;
- 8) отставки;
- 9) грубого нарушения должностных обязанностей, совершения проступка, несовместимого с нахождением на государственной службе;
- 10) прекращения гражданства Республики Беларусь вследствие выхода из гражданства или его утраты;
- 11) неудовлетворительного результата предварительного испытания;
- 12) вступления в законную силу обвинительного приговора суда.

Государственная служба может быть прекращена и в иных случаях, предусмотренных законодательством о труде и иными законодательными актами.

Освобождение государственного служащего от занимаемой должности оформляется решением, приказом, распоряжением, иным актом руководителя соответствующего государственного органа, должностного лица с внесением в установленном порядке соответствующих записей в трудовую книжку.

Особенности прекращения государственной службы отдельными государственными служащими могут устанавливаться другими законодательными актами (ст. 40 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Предельный возраст пребывания на государственной службе государственных служащих составляет шестьдесят пять лет.

В случаях, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь, иными законодательными актами, для отдельных категорий государственных служащих не устанавливается или может быть установлен иной предельный возраст пребывания на государственной службе.

Государственный служащий, достигший предельного возраста пребывания на государственной службе, освобождается от занимаемой должности по ис-

течении того месяца, в котором он достиг указанного возраста (ст. 41 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Основаниями для отставки государственного служащего являются:

- 1) наличие трудового стажа для мужчин не менее 30 лет, для женщин – не менее 25 лет, в том числе стажа государственной службы не менее 20 лет;
- 2) состояние здоровья, препятствующее исполнению служебных обязанностей (при наличии медицинского заключения).

Государственные служащие, занимающие высшие государственные должности, их заместители, члены Правительства Республики Беларусь, председатели областных, Минского городского исполнительных комитетов и их заместители, председатели областных, Минского городского Советов депутатов имеют право на отставку независимо от времени нахождения в должности.

Основанием для отставки судьи, прокурорского работника являются наличие трудового стажа для мужчин не менее 30 лет, для женщин – не менее 25 лет, в том числе соответственно стажа работы в должности судьи или прокурорского работника не менее 20 лет (судьи Конституционного Суда Республики Беларусь – не менее четырех лет).

Отставка принимается государственным органом или должностным лицом, назначившим государственного служащего на эту должность. Решение о принятии отставки принимается в месячный срок со дня подачи письменного заявления.

Право на отставку может быть реализовано только один раз.

Считаются находящимися в отставке:

- 1) государственные служащие в случае освобождения их от занимаемой должности в связи с достижением предельного возраста, установленного для пребывания на государственной службе, признания их недееспособными в установленном законом порядке;
- 2) депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутаты местных Советов депутатов, осуществлявшие свои полномочия на профессиональной основе, в случае прекращения полномочий указанных органов (ст. 42 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

В стаж государственной службы включается время работы государственного служащего на государственных должностях:

- 1) в Палате представителей и Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь и их секретариатах;
- 2) в Правительстве Республики Беларусь и его Аппарате;
- 3) в Конституционном Суде Республики Беларусь и его Секретариате, Верховном Суде Республики Беларусь, Высшем Хозяйственном Суде Республики Беларусь, иных общих и хозяйственных судах и их аппаратах;
- 4) в Администрации Президента Республики Беларусь, Государственном секретариате Совета Безопасности Республики Беларусь, Управлении делами Президента Республики Беларусь, иных государственных органах, непосредственно обеспечивающих деятельность Президента Республики Беларусь;
- 5) в органах Комитета государственного контроля Республики Беларусь, органах Прокуратуры Республики Беларусь, Национальном банке Республики Беларусь, Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов и ее аппарате;

- 6) в министерствах, иных республиканских органах государственного управления, их территориальных подразделениях;
- 7) в дипломатических представительствах, консульских учреждениях и миссиях Республики Беларусь;
- 8) в местных Советах депутатов и их аппаратах, исполнительных и распорядительных органах и их аппаратах;
- 9) в государственных нотариальных конторах;
- 10) в таможенных органах;
- 11) в Секретариате Верховного Совета Республики Беларусь;
- 12) в иных государственных органах и приравненных к ним в соответствии с законодательством государственных организациях.

Иные виды деятельности включаются в стаж государственной службы в случаях, установленных Правительством Республики Беларусь по согласованию с Президентом Республики Беларусь (ст. 43 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

В стаж государственной службы засчитывается:

1) время предыдущей работы в государственных организациях в качестве руководителей, их заместителей, руководителей структурных подразделений, главных специалистов этих организаций, а также в качестве научных и научно-педагогических работников, имеющих ученую степень доктора или кандидата наук, ученое звание профессора или доцента, продолжительностью:

– не более 10 лет – для лиц, назначенных на государственные должности в Совет Министров Республики Беларусь и его Аппарат, Администрацию Президента Республики Беларусь, Государственный секретариат Совета Безопасности Республики Беларусь, Комитет государственного контроля Республики Беларусь, Управление делами Президента Республики Беларусь, секретариаты палат Национального собрания Республики Беларусь, а также назначенных Президентом Республики Беларусь или по согласованию с ним в аппараты республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов;

– не более 5 лет – для иных лиц, назначенных в аппараты республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов;

2) военная служба в Вооруженных Силах Республики Беларусь, пограничных, внутренних войсках, органах государственной безопасности и других воинских формированиях, создаваемых в соответствии с законодательством Республики Беларусь, а также служба в Советской Армии и Военно-Морском Флоте, пограничных, внутренних, железнодорожных войсках и других воинских формированиях бывшего СССР – офицерам, не имеющим права на пенсию по Закону Республики Беларусь от 17 декабря 1992 г. «О пенсионном обеспечении военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел и органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям» (Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1992 г., № 36, ст. 571):

– не более 10 лет – для лиц, назначенных на государственные должности в Совет Министров Республики Беларусь и его Аппарат, Администрацию Президента Республики Беларусь, Государственный секретариат Совета Безопасности Республики Беларусь, Комитет государственного контроля Республики Беларусь,

Управление делами Президента Республики Беларусь, секретариаты палат Национального собрания Республики Беларусь, а также назначенных Президентом Республики Беларусь или по согласованию с ним в аппараты республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов;

– не более 5 лет – для иных лиц, назначенных в аппараты республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов.

Для судей Конституционного Суда Республики Беларусь в стаж государственной службы, дающий в соответствии со ст.ст. 48, 50 настоящего Закона право на установление надбавок за выслугу лет, определение продолжительности трудового отпуска, засчитывается стаж работы по юридической специальности в государственных органах (организациях) не более 16 лет при условии работы непосредственно в должности судьи не менее четырех лет.

Для судей в стаж государственной службы включается время работы по юридической специальности, необходимое для назначения на должность судьи в соответствии с законодательством о судоустройстве и статусе судей.

В стаж работы судьи, прокурорского работника, дающий в соответствии со ст. 52 настоящего Закона право на получение служебного жилого помещения, изменение статуса занимаемого им служебного жилого помещения, передачу жилого помещения в собственность, включается время работы:

1) в качестве судьи, государственного арбитра, стажера судьи, прокурорского работника;

2) в других государственных органах, если перевод судей, прокурорских работников на работу в эти органы осуществлен по согласованию с Президентом Республики Беларусь или уполномоченным им органом (ст. 44 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Стаж государственной службы учитывается:

1) при присвоении классов государственных служащих, персональных званий работников таможенных органов;

2) при установлении надбавок за выслугу лет;

3) при определении продолжительности дополнительного трудового отпуска;

4) при выходе в отставку;

5) при выплате выходного пособия в предусмотренных настоящим Законом случаях;

6) при назначении пенсий и ежемесячного денежного содержания;

7) при изменении правового режима занимаемого государственным служащим жилого помещения в порядке и на условиях, установленных законодательством.

Периоды трудовой деятельности, засчитываемые (включаемые) в стаж государственной службы, суммируются независимо от сроков перерыва в работе. Стаж работы государственного служащего подтверждается трудовой книжкой, а при ее отсутствии – в порядке, предусмотренном для подтверждения трудового стажа для назначения пенсии.

Стаж государственной службы для целей настоящего Закона исчисляется в полных годах.

Споры, связанные с определением стажа государственной службы, рассматриваются в соответствии с законодательством (ст. 45 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»).

ТЕМА 13. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

13.1. Понятие, значение и виды административно-правовых форм деятельности органов исполнительной власти

13.2. Научные основы, понятие и признаки правового акта управления. Юридическое значение правового акта управления.

13.3. Функции, формы и виды правовых актов управления. Отличие правового акта управления от других действий администрации, иных актов и юридических документов

13.4. Юридическая сила правовых актов управления. Основные требования, предъявляемые к правовому акту управления

13.5. Порядок принятия и действие правовых актов управления

13.1. Понятие, значение и виды административно-правовых форм деятельности органов исполнительной власти

Понятие формы управления (управленческих действий)

Форма управления – это внешнее выражение содержания управления, пределы конкретных управленческих действий, совершаемых непосредственно государственными органами и органами местного самоуправления. Форма управления – это определенная часть управленческой деятельности органа, его структурных подразделений и должностных лиц. Каждая форма управления включает в себе совершение конкретными субъектами определенных действий, которые специфическим образом раскрывают содержание управленческой деятельности, самого управленческого воздействия.

Основными понятиями, позволяющими рассмотреть термин «форма управления», являются «цели управления», «функции управления», «задачи управления», «полномочия», «компетенция». Данные понятия обуславливают также и выбор *методов управления* (способов управленческого воздействия субъекта управления на объекты управления) в конкретной управленческой ситуации. Функции управления определяют основное содержание управленческой деятельности. Целям управления подчинены все используемые субъектами управления формы управления. Посредством форм управления органы управления реализуют свои полномочия, соответствующие установленной в нормативном акте компетенции этих органов. Форма управления есть средство реализации управленческих функций для достижения целей управления.

Таким образом, содержание процесса управления раскрывается понятиями *функции управления, методы управления и формы управления*. На этих главнейших категориях базируется теория управления. В непосредственной зависимости от развития этих понятий находится и практика управления.

Форма управления – это внешнее выражение практической реализации функций и методов управления, – самого управляющего воздействия, конкретных действий, производимых в процессе осуществления исполнительной власти, административной деятельности. [146, с. 13]

Формы управления отличаются от форм деятельности других ветвей власти, т. е. от *форм законотворчества (законодательства) и правосудия*. Формы управления обеспечивают возможность реализации управленческих функций и мероприятий практически во всех сферах и отраслях управления, во всех сферах государственной и общественной жизни.

Значение формы управления в административно-публичной сфере

Практическое значение форм управления заключается в том, что посредством использования их в управленческой практике осуществляются полномочия государственных органов и органов местного самоуправления, создаются и обеспечиваются порядок управления, права и свободы граждан, законность совершения управленческих процедур, гласность и учет общественного мнения.

Органы управления и должностные лица в каждом конкретном случае избирают специальную форму управления. Выбор формы управленческих действий подчинен определенным правилам: она должна соответствовать компетенции данного органа (и соответствующих должностных лиц), назначению, функциям, правовым методам управленческой деятельности, характеру разрешаемых вопросов, целям управляющего воздействия, особенностям конкретного объекта; она может распространяться лишь на те объекты, которые находятся в пределах ведения соответствующего управляющего органа (должностного лица).

Осуществляя свои функции, органы управления используют различные административно-правовые формы деятельности. Формы управленческой деятельности должны соответствовать содержанию управленческой деятельности, т. е. для реализации той или иной функции управления необходимо выбирать наиболее целесообразные формы, обеспечивающие качественное выполнение задач с наименьшей затратой сил, средств и времени. В процессе государственного управления должны использоваться, как правило, только те формы управления, которые установлены в нормативных правовых актах (положениях, уставах, инструкциях и т. д.).

Иными словами, процесс управления должен быть насыщен только *допустимыми* (т. е. определенными в нормативных актах) для решения той или иной задачи управления или выполнения той или иной функции управления формами управления. В противном случае управленческие действия могут быть поставлены под сомнение, а их содержание оспорено в нормативно установленном порядке. Однако это не значит, что субъект публичного управления лишен возможности действовать по своему усмотрению: в каждом конкретном случае он должен творчески подходить к выбору той или иной формы управления для решения специфических управленческих задач.

Поскольку правовые формы управления имеют юридическое установление и содержание, то они влекут соответствующие правовые последствия. *Правовая форма управления*, как правило, характеризуется следующими признаками:

- 1) установление в нормативном акте;
- 2) наличие государственно-властной природы;
- 3) подзаконность управленческих действий и подзаконный характер полномочий органов управления и их должностных лиц;
- 4) главное содержание – исполнительно-распорядительная деятельность.

Если форма управленческих действий не определена в нормативном порядке, т. е. не имеет правового содержания и не влечет правовых последствий, то она относится к *неправовым формам управления* (организационным). При этом использование неправовых форм управления непременно должно основываться на принципе законности. Во всех правовых формах публичного

управления (административно-правовых формах) отчетливо проявляются властные полномочия государственных и муниципальных органов; выраженные в правовой форме действия субъектов управленческой деятельности влекут определенные юридические последствия, а в законодательных и иных нормативных актах предусматривается четкая правовая регламентация правовых форм, устанавливается юридический способ их выражения.

Эффективность использования форм управления обеспечивается установлением их *процессуальной формы*. Иными словами, управленческая деятельность должна быть юридически (административно-правовым образом) формализована: в ней должны содержаться основания совершения управленческих действий, необходимость их совершения, важнейшие этапы разработки проектов решений, процедуры голосования и принятия, контроля за исполнением.

В данном случае речь идет о так называемом управленческом процессе, создающем процессуальные формы управленческих действий. Управленческий процесс призван решать возникающие в системе управления юридические дела (споры, конфликты, сложные ситуации). Особенно важна процессуальная регламентация совершения *государственно-властных* действий и предписаний, так как осуществление властных полномочий государственных органов требует детального обоснования и не исключает применения механизмов принуждения. Процессуальная форма управления должна устанавливать процессуальный статус субъектов управления – как властвующих субъектов, так и тех, которые должны подчиняться приказам, постановлениям и распоряжениям властвующих субъектов, т. е. тех, в отношении которых и применяются на практике формы управленческих действий. Здесь важно именно реальное правовое установление: прав, обязанностей, запретов и ограничений для субъектов; подведомственность рассмотрения того или иного спора; стадии рассмотрения (принятие решения, обжалование, исполнение); порядок оформления административно-процессуальных документов; порядок разрешения споров, возникающих в процессе применения той или иной формы публичного управления. [146, с. 14 – 17]

Виды форм управления (управленческих действий)

Правовые формы управления (управленческих действий) разными авторами классифицируются по различным основаниям. Например, А.П. Корнев разделяет формы управления в зависимости от следующих критериев:

- 1) по содержанию – на правотворческие (правоустановительные) и правоприменительные;
- 2) по целенаправленности (целям использования) – на внутренние и внешние;
- 3) по способу выражения – на словесные (письменные и устные) и конклюдентные (т. е. при помощи знаков дорожного движения, жестов сотрудника ГИБДД и т. д.). [69, с. 156]

Д.Н. Бахрах среди правовых форм осуществления исполнительной власти выделяет принятие правовых актов (решений), заключение договоров и совершение иных юридически значимых действий. К неправовым формам деятельности исполнительной власти он относит организационные действия и материально-технические операции. [9, с. 151]

На сегодняшний день складывается следующая система форм управленческих действий (форм управления):

- 1) издание нормативных правовых актов;
- 2) издание ненормативных и индивидуальных правовых актов;
- 3) заключение договоров (например, административных договоров, международных соглашений);
- 4) совершение юридически значимых действий или действий юридического характера на основе закона или на основе изданного правового акта управления (составление административных протоколов, проведение государственной регистрации, осуществление властных распорядительных и контрольных мероприятий, выдача официальных документов, разрешающих осуществлять определенный вид деятельности);
- 5) осуществление организационных действий;
- 6) выполнение материально-технических действий.

Из этих форм управления первые четыре являются правовыми, а остальные – неправовыми. Кроме того, правовые формы управления могут быть *публично-правовыми* и *частноправовыми*. *Публично-правовые* формы управления устанавливаются публичным правом и обеспечивают реализацию суверенных управленческих полномочий. *Частноправовые* формы управления в определенной степени регламентируются и нормами гражданского права, однако они используются для достижения целей публичного управления и решения его задач. (Напомним, что публичное управление может осуществляться и в формах частного права: например, местная администрация заключает договоры с частной фирмой о проведении определенных работ.)

В соответствии с предоставленными в законодательных и иных нормативных актах полномочиями органы исполнительной власти и местная администрация по вопросам, отнесенным к их компетенции, устанавливают правила поведения, запреты, ограничения на определенную деятельность либо осуществляют действия, регулируют деятельность предприятий всех видов собственности, регистрируют общественные объединения и их Уставы, исполняют требования законодательства посредством распорядительных, контрольных, надзорных полномочий, осуществляют юрисдикционную деятельность.

Правовые формы управления всегда связаны с осуществлением органами государственной власти и органами местного самоуправления властных полномочий правоустановительного, правоприменительного, регулятивного и правоохранительного характера. Поэтому, положив в основу классификации такой критерий, как *содержание форм управления*, можно выделить *правоустановительную, правоприменительную, регулятивную и правоохранительную* формы управления.

Правоустановительная форма управления связана с созданием правовых норм, разработкой, обсуждением и принятием правовых актов управления. В рамках правоустановительной (правотворческой) формы управления реализуется функция «административного правотворчества». Традиционно в нормотворческой деятельности выделяется несколько этапов: возникновение необходимости разработки административного акта; подготовка проекта административного акта; обсуждение проекта и принятие решения соответствующим правомочным органом управления; опубликование принятого административного акта (управленческого решения). Правоустановительная форма управления – это формирование правовых норм, их изменение, отмена, замена, т. е. подготовка и издание правовых актов управления (административных актов). Данная форма управленческих действий

отличается достаточной сложностью, ибо требует длительной управленческой процедуры: разработки проекта административного акта, обсуждения, принятия, опубликования и государственной регистрации. Правоустановительная форма управления характеризуется также наличием в системе публичного управления множества правотворческих процедур, которые используются самими органами управления для административного правотворчества, конкретизируют и уточняют задачи и функции управления, установленные в федеральных и региональных законах.

Правоприменительная форма управления связана с исполнением законодательных и иных нормативных правовых актов с целью применения нормы права в конкретном случае, т. е. в рамках этой формы происходит рассмотрение и разрешение управленческих дел и споров. Правоприменительная форма управленческой деятельности характеризуется такими общими функциями управления, как организация, регулирование, распорядительство, учет, кадровое обеспечение системы управления и т. д. Данная форма управленческих действий включает в себя: установление фактических обстоятельства дела; поиск специальной правовой нормы для применения в конкретной ситуации и конкретном случае; выявление юридической значимости и масштаба действий этой правовой нормы, уяснение ее содержания, толкование нормы права; принятие решения по делу, издание индивидуального акта управления; исполнение правового акта и осуществление контроля за его исполнением. [69, с. 158]

Регулятивная форма управления направлена на создание необходимых условий для осуществления так называемого позитивного публичного управления, обеспечивающего благосостояние государства и общества, реализацию функций управления в области экономического строительства, государственного регулирования, административно-политического и социально-культурного развития. При использовании регулятивной формы управления реализуются позитивные функции управления: государственное регулирование, прогнозирование, планирование, координирование, руководство, распорядительство, кадровая, материально-техническая, финансово-обеспечительная функции и т. д.; здесь же обеспечиваются права и свободы граждан и других субъектов права, создается необходимый порядок управления. Регулятивная форма управления используется для разрешения возникающих в системе управления конкретных управленческих дел, для осуществления функций управления, для обеспечения правовой защиты граждан, для регулирования деятельности органов управления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Правоохранительная форма управления связана с осуществлением контрольно-надзорной управленческой функции. В рамках этой формы защищаются права и свободы граждан и других субъектов права, рассматриваются возникающие в области управления правовые споры, применяются меры административного правового принуждения к физическим и юридическим лицам, используются особые принудительные средства и методы воздействия. Правоохранительная форма управления призвана охранять установленный порядок управления, предотвращать сбои в системе управления, обеспечивать законный режим функционирования органов управления и должностных лиц.

В зависимости от направленности действий субъектов административного права формы управления разделяются:

- на внутренние;
- на внешние.

Внутренние формы управления направлены на решение вопросов внутриорга-

низационной деятельности органа управления, т. е. в рамках этой управленческой формы осуществляется так называемое внутриорганизационное управление, а также управление, осуществляемое ее субъектами для решения вопросов внутри системы управления, т. е. между органами управления, служащими и должностными лицами.

Внешние формы управления способствуют осуществлению органами управления функций управления по отношению к другим, не входящим в систему управления органам, организациям и гражданам. Посредством формы внешнего управленческого воздействия осуществляются практически все важнейшие общие функции управления, упорядочивающие общественные отношения во всех сферах жизни.

Внутренние и внешние формы управления могут иметь правоустановительный, правоприменительный, регулятивный и правоохранительный характер.

В зависимости от способа выражения (установления) правовые формы управления могут быть разделены на *словесные* (письменные и устные) и *конклюдентные* (т. е. определенные жесты, знаки, сигналы и движения, которые передают желания властвующего субъекта). Выбор и использование того или иного способа выражения правовых форм управленческих действий обуславливаются юридическими свойствами формы управления. Основным является письменный способ нормотворческой деятельности, в результате которого появляется нормативный акт управления, представляющий собой официальный документ. При помощи письменного, устного и конклюдентного способов обычно выражается всякая правоприменительная деятельность. В управленческой практике используется и устный способ фиксирования того или иного управленческого решения, например, устные приказы, распоряжения и указания.

Неправовые формы управленческой деятельности не связаны с реализацией государственно-властных полномочий исполнительной власти, хотя и способствуют их осуществлению. Такие формы при их применении не влекут юридических последствий, не создают новых и не изменяют старых административно-правовых отношений.

Неправовые формы управления (организационные формы) традиционно включают:

1) *организационные действия* (или мероприятия): общественно-организационные действия или действия организационно-инструкционного характера; проведение совещаний; распространение положительного опыта, информации о негативных явлениях в управлении и степени их распространенности; разработка методических рекомендаций и указаний; оказание практической помощи исполнителям на местах; пресс-конференции представителей администрации и пр. Организационные действия или мероприятия применяются в процессе обычной управленческой деятельности и не влияют на процесс возникновения, изменения или прекращения правоотношений, т. е. тем самым подчеркивается их подчиненная роль в системе осуществления функций публичного управления;

2) *материально-технические действия*: формы управленческой деятельности, призванные обеспечить эффективность государственно-служебной деятельности и связанные с ведением делопроизводства, регистрацией, оформлением, размножением и рассылкой документов, материалов, справок, обработкой информации (подсчеты, подготовка данных для машинной обработки и пр.), аналитическими расчетами, различными измерениями, материально-техническим обеспечением. [12, с. 5]

Для этой формы управленческой деятельности важна не только высокая

подготовленность работников обслуживающего персонала, но и оснащение органов публичного управления соответствующей техникой (компьютеры, копировальные аппараты и пр.). Материально-технические действия призваны организационно и материально обеспечить эффективную систему управления, необходимое качество управленческого труда, формализацию управленческих действий, применение специальной организационной техники.

В литературе справедливо высказывается мнение, что материально-технические операции (в отличие от организационных действий) вообще не могут рассматриваться в качестве форм управленческой деятельности, ибо их роль исключительно вспомогательная (делопроизводство, экспедиция, транспорт, охрана и т. п.), а форма осуществления – неправовая. Кроме того, они не выражают реализацию исполнительной власти; осуществляют их не управленческие работники, а обслуживающий персонал. [3, с. 224]

Поэтому делается вывод, что реализация исполнительной власти возможна только в административно-правовой форме, а государственно-управленческая деятельность может быть выражена как правовой, так и неправовой формой. [3, с. 225] Что касается публичного управления, то оно осуществляется как в связанных с государственно-властными полномочиями правовых формах, так и в обеспечивающих их реализацию неправовых формах.

В некоторых учебниках вместо термина «формы управления» используется понятие «правовые формы реализации полномочий субъектами административного права» и предлагается различать следующие их разновидности: правовые акты государственного управления; правовые акты – организационные действия внутри аппарата органа управления; обращения субъектов административного права; участие субъектов административного права в гражданско-правовых договорах; участие субъектов административного права в рассмотрении хозяйственно-финансовых споров в суде, арбитражном суде и других правоохранительных органах; деятельность субъектов административного права в качестве носителей многочисленных обязанностей в сфере охраны порядка и безопасности (правила техники безопасности, санитарно-эпидемиологические правила, правила пожарной безопасности). [115, с. 141 – 142]

Представляет интерес и классификация административно-правовых форм, предложенная Ю.М. Козловым:

1) по степени юридического выражения: основные (издание правовых актов, заключение административных договоров, выпуск ценных бумаг) и базисные, в конечном счете, на них, т. е. различные опосредствованные правом действия, влекущие определенные юридические последствия и имеющие юридическую направленность (регистрационные, разрешительные, контрольные, надзорные, лицензионные, пресекающие и пр.). Во всех случаях надлежит учитывать их связь с оформлением юридически значимых документов, влекущих последующее издание правовых актов, заключение административных договоров. Именно поэтому совершение юридически значимых действий (в том числе проведение ревизий, составление протоколов об административных правонарушениях и т. д.) относится к правовым формам деятельности управляющих органов и их должностных лиц, ибо результаты таких организационно-правовых действий и составление юридически значимых документов (акт ревизии, протокол об административном правонарушении) не только предшествуют правовым актам, но и служат юридическим основанием для их издания;

2) по достигаемым результатам: позитивное регулирование либо реакция на негативные явления в сфере государственного управления;

3) по направленности: воздействие на общественные отношения в сфере государственного управления (внешняя направленность) либо на деятельность подчиненного управленческого персонала (внутренняя направленность);

4) по объему: общеобязательные, либо адресованные конкретным объектам;

5) по субъектному выражению: односторонне выраженные (правовые акты) либо двух- и многосторонне выраженные (административно-правовые договоры);

6) по инициативе применения: используемые субъектами исполнительной власти и местной администрацией по своей инициативе, либо инициативе вышестоящих органов, либо инициативе других участников управленческих отношений (например, по обращениям граждан, сообщениям средств массовой информации, результатам опроса населения);

7) по условиям применения: нормальная обстановка либо чрезвычайные обстоятельства, режим чрезвычайного или военного положения;

8) по отношению к другим субъектам государственной власти: используемые в отношениях с законодательными (представительными) либо судебными органами;

9) по особенностям объекта управляющего воздействия: юридические лица в зависимости от форм собственности, граждане РФ, иностранцы;

10) по юридическому содержанию: дозволительные, запретительные, предписывающие;

11) по характеру и методам решения вопросов компетенции: процедурные (например, подготовка и принятие управленческого решения) и процессуальные (например, в рамках административного производства). [3, с. 225 – 226]

Заметим, что на данный момент, при отсутствии специального административно-правового (в том числе и административно-процессуального) нормативного материала, в котором бы четко устанавливались формы и порядок осуществления управленческих действий применительно к конкретной сфере, полноценная классификация форм управления представляется весьма затруднительной. Однако достигнутые в науке административного права результаты позволяют выделить основные направления развития главных форм управления. Во-первых, необходимо разграничить *публично-правовые* и *частноправовые формы осуществления управления* (управленческих действий). Среди публично-правовых форм можно выделить:

- нормоустановление;
- установление волеизъявления;
- реальные административные акты.

Нормоустановление. Существуют различные формы нормоустановления органами исполнительной власти. Во всех случаях это означает появление норм права, адресованных публичным управлением внешней среде, многочисленным субъектам права, связанным с управлением или просто обязанным выполнять его предписания. Административное нормоустановление всегда направлено на установление принципов и особенностей управленческой деятельности и процедур, используемых в административно-правовых отношениях как внутреннего, так и внешнего характера. К нормоустановлению можно отнести:

- правовые положения, которые являются абстрактно-всеобщими правилами органов управления (правительственных и административных органов);

- положения (уставы) – абстрактные и, как правило, всеобщие правила субъектов непосредственного государственного управления и местного самоуправления;
- внутренние правовые установления или административные предписания должностных лиц (начальников, руководителей), направленные в адрес подчиненных субъектов и относительно установленных должностей. Главными признаками нормоустановления являются абстрактно-всеобщее действие, односторонность, установление для адресатов необходимого регулирования соответствующих отношений или правил.

Волеизъявление публичного управления (администрации). К подобным актам относятся:

- административный акт как типичная форма осуществления управленческих действий, применяемая в системе юрисдикционного (принуждающего) управления;

- административный договор, являющийся формой управленческих действий в системе обеспечивающего управления. Таким образом, основным признаком волеизъявления является сознательное объявление (разъяснение, уведомление), причем воля субъекта получает правовое оформление (например, заявление о расторжении контракта в системе государственной службы, заявление об увольнении, предостережение).

Реальные административные акты. Как важнейшая форма управленческих действий, они отличаются от верховного волеизъявления тем, что не направлены на создание определенных правовых последствий, а влекут за собой действительный практический результат. К таким актам относятся: заявление прессы, отзывы (заклучения), получение или выдача информации (справок); практические действия (например, направленные на содержание в исправности дорог или способствующие совершению правонарушения). Основным признаком реальных актов является появление практического результата управленческих действий. [146, с. 17 – 28]

13.2. Научные основы, понятие и признаки правового акта управления. Юридическое значение правового акта управления

Научные основы правового акта управления

В теории административного права институт правового акта управления (административного акта) является одним из центральных, ибо в его рамках осуществляются все важнейшие функции государственного управления (или публичного управления вообще). Решения и действия соответствующих органов и должностных лиц оформляются, как правило, в виде правовых актов, которые могут носить нормативный или ненормативный характер. Правовые акты управления составляют важнейшую правовую форму реализации управленческих действий по достижению целей и решению задач публичного управления. Акты управления принимаются органами исполнительной власти, однако они могут также приниматься государственными органами, относящимися к другим ветвям государственной власти, – органами законодательной и судебной властей. В последнем случае акты управления (приказы, распоряжения, инструкции) направлены на разрешение внутриорганизационных проблем и вопросов в системе этих органов; они принимаются руководителями органов законодательной власти, прокурорами, председателями судов. Судьи принимают также постановления в результате рассмотрения отнесенного к их компетенции в области административной юрисдикции дела об административном правонарушении.

Традиционно в учебниках административного права используется термин «правовые акты управления», реже – «административные акты». [65, с. 51 – 56] Западноевропейская административно-правовая наука и законодательство оперируют понятием «административные акты». Административные акты – это ядро общего административного права, особая публично-правовая область реализации управленческих функций и особый вид управленческого процесса; они являются сущностью административного права.

Понятие акта государственного управления можно определить с различных точек зрения. Рассмотрим некоторые из них.

Правовые акты управления – это важнейшая *форма управленческой деятельности (форма управления)*.

Правовые акты управления – это *управленческие «решения»* (термин «решение» имеет универсальный характер и устанавливает необходимость выполнения конкретных действий лицами и органами, которым адресовано данное решение).

Правовые акты управления – это *правовые акты*; тогда к последним можно отнести правовые акты представительных органов государственной власти, судов, прокуратуры.

Правовые акты управления – это *действия (или волеизъявления)*, поскольку они могут рассматриваться как правоустановление или правоприменение (или то и другое одновременно) в сфере государственного управления, что, как известно, осуществляется путем волевых действий, т. е. волеизъявления соответствующих субъектов управления. Акты управления – это и реализация властных полномочий, результатом которой являются властное волеизъявление субъекта публичного управления по принятию управленческого решения.

Правовые акты управления – это *«предписания»*, так как реальное юридическое содержание правовых актов управления составляют правоустановительные и правоприменительные предписания.

Правовые акты управления – это разновидность *документов* (юридических документов, служебных документов: протоколов, докладных записок, справок, статистических материалов и пр.), т. к. содержащиеся в нем предписания (необходимость совершения действия, волеизъявление и пр.) имеют свое документальное (как правило, письменное) оформление. [146, с. 50 – 51]

Анализ определений правового акта управления, встречающихся в специальной литературе, позволяет выявить следующие *характерные его черты*:

- акт управления – это особая юридическая форма управленческой или исполнительно-распорядительной деятельности;
- акт управления – это официальное решение, принятое органом публичного управления по тому или иному вопросу исполнительно-распорядительной деятельности;
- акт управления – это предписание полномочного органа государственного управления или специального должностного лица.

По мнению Р.Ф. Васильева, актом управления может считаться властное волеизъявление государственных органов и других субъектов государственного управления, которые устанавливают, применяют, изменяют, отменяют правовые нормы и изменяют сферу их действия; это властное волеизъявление должно совершаться в процессе осуществления функций государственного управления в установленном порядке на основе и во исполнение законов; формой такого волеизъявления может быть устное веление (распоряжение) или конкретный доку-

мент, содержащий соответствующие веления (предписания). [30, с. 139 – 140]

Ю.М. Козлов отмечает, что «правовой акт управления есть основанное на законе одностороннее юридически-властное волеизъявление полномочного субъекта исполнительной власти, направленное на установление административно-правовых норм или возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений в целях реализации исполнительной власти». [66, с. 269]

В.М. Манохин, не давая общего понятия правового акта управления, указывает на его четыре основных признака:

- 1) *наличие субъекта* принятия правового акта управления (кто принимает);
- 2) *содержание* правового акта управления сводится всегда к управленческим вопросам, к вопросам деятельности исполнительной власти;
- 3) *подзаконность* правовых актов управления;
- 4) *юридические последствия* правового акта управления. [115, с. 157 – 158]

Б.В. Российский говорит о правовом акте управления как о юридически властном, одностороннем волеизъявлении соответствующего субъекта исполнительной власти, в котором находит выражение властная природа государственно-управленческой деятельности. [132, с. 164 – 165]

Д.Н. Бахрах и С.Д. Хазанов традиционный в административном праве термин «правовой акт управления» заменяют на понятие «акт государственной администрации» и указывают его основные признаки:

- 1) принимается при осуществлении государственной административной власти, являясь при этом правовой формой исполнительно-распорядительной деятельности;
- 2) подзаконен;
- 3) имеет официальный характер акта администрации (издание от имени государственного органа, выражение воли государства, наличие служебных последствий);
- 4) реализует властные полномочия при наличии одностороннего властного волеизъявления;
- 5) имеет правовой характер, если принимается в установленном порядке и оформляется надлежащим образом;

6) влечет юридические последствия (устанавливает, изменяет, отменяет нормы права; влечет возникновение, изменение, прекращение правоотношений; служит юридическим фактом). Таким образом, по мнению Д.Н. Бахраха и С.Д. Хазанова, актом государственной администрации можно считать «особый вид подзаконных, официальных юридических актов, принимаемых субъектами государственной власти в процессе исполнительно-распорядительной деятельности, содержащих односторонние властные волеизъявления и влекущие юридические последствия». [12, с. 8 – 10]

Правовые акты управления определяются как официальные решения, [128, с. 169] средство, [18, с. 42] основная форма реализации исполнительной власти, [66, с. 168]; волевые действия, [158, с. 24] документы [30, с. 1221] А.Н. Крамник дает следующее определение: «под правовыми актами управления следует понимать декреты, указы, постановления, распоряжения, указания и другие документы установленного вида, в устной или иной форме закрепляющие решения компетентных органов (должностных лиц), направленные на установление, изменение или отмену правовых норм, на возникновение, изменение или прекращение правовых отношений в процессе осуществления государственного управления». [74, с. 140]

Все перечисленные, а также другие термины, посредством которых

определяется акт, выражают основные признаки правовых актов управления. Каждый из этих признаков в отдельности не может в полной мере раскрыть суть рассматриваемого явления.

Таким образом, становится очевидным, что правовой акт управления (административный акт) – это сложное, комплексное правовое явление, хотя в его определениях, данных упомянутыми авторами, много общего. Вместе с тем можно выделить два фактора, которые объясняют именно такое понимание правового акта управления. [146, с. 54]

1. *Управленческая сущность и природа* правового акта управления, т. е. акт управления, представляет собой «юридический вариант» управленческого решения. Вне сферы публичного управления акт управления найти трудно; административный акт обусловлен существованием самой управленческой материи, которая воздействует на управляемые объекты через и при помощи акта управления, как наиболее концентрированного внешнего и внутреннего управления. Таким образом, правовой акт управления рассматривается как важнейшая правовая форма государственного управления (наряду с административным договором и другими неправовыми формами управления: организационными действиями, материально-техническими мерами и средствами).

2. *Правовой* характер акта управления, т. е. он обязательно должен опираться на правовые реалии в системе публичного управления и приниматься на основе и во исполнение законодательных актов. С этой точки зрения административный акт является одним из видов юридических актов, существующих в системе государственного управления и исполнительной власти (наряду с законами, судебными решениями, актами прокурорского реагирования).

Таким образом, будучи частью *сферы управления* (форма управления; практическая деятельность по управлению) и частью *сферы права* и механизма правового регулирования (управленческий процесс), правовой акт управления вобрал в себя черты и свойства указанных двух сфер общественных отношений. Поэтому институт правового акта управления должен существовать на основе принципов права и принципов публичного управления (организации и функционирования управления) и способствовать осуществлению как функций управления (функций государства, функций исполнительной власти), так и функций правового регулирования (функций права).

Понятие и признаки правового акта управления

Основная трудность в определении правового акта управления (административного акта) заключается в отсутствии его легального определения самим законодателем, т. е. в отсутствии закона об административных актах. Поэтому, определяя это понятие, авторы исходят, как правило, из исторически сложившейся теории административного акта, т. е. указывают его важнейшие признаки, которые всесторонне характеризуют данное административно-правовое явление. С учетом этих *основных признаков* можно дать следующее определение правового акта управления.

Административный акт (правовой акт управления) – правовой акт, регулирующий управленческие отношения или разрешающий конкретное управленческое дело (спор), устанавливающий новый правовой статус субъектов права, обладающий государственно-властным характером, издаваемый субъектами публичного управления в одностороннем административном порядке уполномоченными на то органами и должностными лицами в соответствии с

установленной процедурой (в рамках управленческого процесса) с целью достижения целей управления, решения его задач и осуществления управленческих функций. [146, с. 57 – 58]

Все виды государственной власти обеспечены соответствующими правовыми актами. Законодательная власть (Национальное собрание Республики Беларусь) принимает законы; судебная власть (судебные органы, исключая Конституционный Суд) – акты правосудия (судебные постановления); Конституционный Суд – заключения; органы прокуратуры – акты прокурорского надзора; исполнительная власть (органы государственного управления) – акты государственного управления (правовые акты управления). Правовые акты управления издаются руководителями палат Национального собрания, судебных органов, органов прокуратуры по управленческим вопросам, выступающими при этом в роли администраторов, управленцев (администрации). Судьи (суды) издают правовые акты управления по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях, жалоб или протестов на постановления по делам об административных правонарушениях.

Правовые акты управления тесно связаны с государственным управлением. Государственное управление по существу немислимо без правовых актов. Только в них выражаются конкретные решения управленческих вопросов, проявляются действия органов государственного управления по осуществлению задач и функций государства. Не существует иной формы выражения и закреплениа властных волеизъявлений субъектов управления кроме правовых актов. Благодаря правовым актам управления решения государственных органов становятся известными широкому кругу субъектов управленческих общественных отношений и другим лицам и организациям. *Правовыми актами* управления регулируются общественные отношения, определяются права и обязанности их участников. В этих актах властные волеизъявления закрепляются на продолжительный срок. Тем самым государственному управлению придается необходимая стабильность, предоставляется возможность контроля за выполнением актов. Издание правовых актов управления представляет собой часть управленческой деятельности, они имеют важное значение для осуществления государственного управления.

Правовому акту управления (административному акту) присущи следующие *характерные признаки*:

1) правовой акт представляет собой *управленческое решение*, подготовленное и принятое (утвержденное) по установленным правилам *управленческого процесса* для решения конкретных задач управления и реализации управленческих функций. Само управленческое решение является результатом спланированных и предпринятых *действий* со стороны уполномоченных субъектов публичного управления. Таким образом, акты управления представляют собой действия, которые являются к тому же обязательным элементом практического управленческого труда; т. е. всякий управленческий процесс есть по существу комплекс последовательных действий субъектов управления. Указанные действия имеют государственно-правовое значение. Целью административного акта является установление, изменение, отмена правовых норм или их применение в конкретном случае для решения конкретного управленческого дела. При помощи административных актов могут быть решены различные споры, дела, ситуации, ибо они принимаются с целью осуществления функций, задач и методов управления;

2) правовой акт принимается *уполномоченным субъектом* публичного

управления (органом государственного управления, органом местного самоуправления, должностными лицами) в пределах предоставленной законом и иными нормативными актами компетенции. Административный акт может приниматься как единолично должностными лицами, так и коллегиальным органом (специальной коллегией). Таким образом, действия по принятию акта управления могут совершать органы публичного управления, должностные лица, государственные и муниципальные служащие;

3) правовой акт управления принимается в *одностороннем порядке*, т. е. специальный орган публичного управления или должностное лицо принимает административный акт и контролирует его исполнение. Административный акт – это одностороннее волеизъявление, которое не требует согласия юридических и физических лиц, являющихся в этих случаях объектами управленческой деятельности; он может абстрактно распространять свое действие на неограниченный круг субъектов. Те субъекты, которым адресован правовой акт управления, не имеют возможности воздействовать на волеизъявление властвующего субъекта. Вместе с тем лица или организации, в отношении которых был принят акт управления, могут в процессе его действия принимать меры к выяснению степени его обоснованности и законности (например, путем обжалования административного акта в суд). Правовой акт управления может быть в установленном законодательством административном и судебном порядке обжалован, опротестован или признан незаконным (недействующим);

4) правовой акт управления – *юридически властное волеизъявление* органа публичного управления, в котором проявляются его государственно-властные полномочия. Действия по подготовке и изданию правового акта управления всегда являются результатом *волеизъявления*, создающего в системе управления определенные юридические последствия или конкретный правовой эффект. Можно выделить две формы существования и осуществления акта управления. Во-первых, административный акт является, прежде всего, способом выражения воли административно-властвующего субъекта управления, т. е. он представляет собой *акт, реальное действие*; во-вторых, само волеизъявление реализуется уже после издания административного акта в процессе исполнения и проведения в жизнь установленных актом правовых предписаний. Волеизъявление субъекта обнаруживается в акте управления *как юридическом документе*, который служит формой данного волеизъявления. Правовой акт управления носит государственно-властный характер. Это означает, что его появление обусловлено общественными и государственными интересами (публичными интересами) и направлено на урегулирование конкретных отношений, установление общеобязательных правил поведения или решение единичного вопроса, а также спора, возникающего в системе функционирования исполнительной власти и всего публичного управления. Субъекты принятия правового акта управления, издавая или утверждая административный акт, осуществляют таким образом государственную власть, характеризующуюся, как известно, и таким признаком, как обязательность исполнения действующих законов, властных предписаний, действий и решений. Государство и специальные его органы контролируют и гарантируют исполнение административного акта. В случае неподчинения требованиям административного акта государство может на законных основаниях применить меры административного правового принуждения к лицам или организациям, не исполняющим решение (постановление, распоряжение и т. д.) органов публичной власти. В случае несоблюдения содержащихся в правовом акте управления

юридически властных предписаний предусматривается применение мер юридической ответственности к стороне, виновной в неисполнении установленных норм;

5) правовой акт управления устанавливает *обязательные правила поведения, нормы права* в сфере публичного управления либо регламентирует конкретные (единичные) управленческие отношения. Правовой акт содержит обязательное юридически властное предписание, подлежит безусловному исполнению, он императивен. Таким образом, с одной стороны, административный акт может регламентировать абстрактные правовые отношения, т. е. устанавливать общеобязательные правила поведения для неограниченного круга физических и юридических лиц (так называемое *абстрактное правовое регулирование*), а с другой – разрешать возникший в управленческой практике спор или административное дело (так называемое *индивидуальное правовое регулирование*). В последнем случае путем издания административного акта орган исполнительной власти или должностное лицо решает общий либо конкретный вопрос, возникающий в процессе его деятельности по осуществлению исполнительно-распорядительных властных полномочий;

6) правовой акт управления определяет *границы должного поведения субъектов* в сфере государственного управления. Он создает юридическую основу для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений либо служит юридическим фактом, который непосредственно порождает, изменяет, прекращает такие правоотношения;

7) правовой акт управления носит подчинённый по отношению к законодательным актам характер;

8) правовой акт управления представляет собой разновидность *юридически значимых документов*, используемых в процессе деятельности органов управления (должностных лиц) и представляющих собой справки, заключения, докладные записки, протоколы, акты ревизий, инвентаризаций, проверок и т. д., которые фиксируют определенные обстоятельства, имеют юридическую значимость, но не содержат (в отличие от правовых актов) односторонние государственно-властные обязательные к исполнению предписания;

9) правовой акт управления имеет специальную форму и порядок принятия (утверждения). [146, с. 58 – 62]

Юридическое значение правового акта управления

Юридическое значение административных актов заключается в том, чтобы показать их правовую роль в юридической практике не только органов государственного управления и местного самоуправления, но и органов законодательной (представительной) и судебной властей. Раскрытие юридического значения актов управления позволит ответить, например, на вопросы о том, для чего нужны акты управления в системе практического управления, могут ли они содействовать улучшению механизма правового регулирования и др. В результате можно будет выделить следующие аспекты юридического значения административных актов:

1) они выступают в качестве юридических фактов, т. е. являются *фактическими основаниями* для формирования новых правоотношений, изменения или отмены старых отношений, создания нового правового статуса различных субъектов права (издание приказа о назначении на государственную должность государственной службы представляет собой реальное основание для формирования нового статуса – правового статуса государственного служащего);

2) являясь нормативными актами, они устанавливают, заменяют или

отменяют нормы права, регулируют одинаковым образом для неограниченного круга лиц общественные отношения, определяют порядок управления, возможность наложения административных взысканий; нормативные или индивидуальные акты управления могут регламентировать поведение того или иного субъекта, причем часто возлагая на него конкретные обязанности или предоставляя определенные права (или же устанавливая и то и другое). Примером может служить Положение о нотариате и нотариальной деятельности в Республике Беларусь;

3) акты управления могут служить правовым и фактическим основанием для подготовки и издания других административных актов (например, на основании Положения о министерстве министр издает приказы и инструкции);

4) они могут являться юридическими документами, доказательствами в юридическом процессе (при рассмотрении судом гражданского, уголовного или иного другого дела), одним из оснований возбуждения судебного дела. Например, решение соответствующего компетентного органа о предоставлении гражданину жилой площади при разрешении гражданско-правового спора в суде;

5) они могут являться важнейшим условием для осуществления тех или иных действий, а также для реального действия других правовых актов и реализации прав и свобод физических и юридических лиц (например, выдача местной администрацией решения о государственной регистрации юридического лица дает возможность ему участвовать в различных гражданско-правовых и административно-правовых отношениях; разрешение милиции на изготовление печати для организации служит условием для заключения договора между организацией и предприятием на изготовление печати; постановление органа внутренних дел о лишении права на управление транспортными средствами служит основанием для издания приказа о переводе водителя-профессионала на другую работу);

6) они являются правовыми средствами: осуществления современной правовой политики в административно-правовой сфере; проведения административной реформы; достижения целей государственного управления; осуществления позитивного функционирования органов исполнительной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; юридической защиты прав и свобод граждан; улучшения качества многообразной правовой жизни. [146, с. 63 – 64]

13.3. Функции, формы и виды правовых актов управления.

Отличие правового акта управления от других действий администрации, иных актов и юридических документов

Функции правового акта управления

Функция правового акта управления – это регулирующее воздействие на публичные управленческие отношения, которое обеспечивает достижение целей и решение задач управления посредством издания административного акта. При издании административного акта установленные в нем нормы воздействуют на само публичное управление. В зависимости от характера такого воздействия можно выделить следующие функции административного акта:

1) *функция обеспечения публичных интересов*. Институт правового акта управления является центральным в системе административного права, ибо все функции последнего в той или иной степени осуществляются посредством, с одной стороны, издания (принятия) административных актов, а с другой – исполнения содержащихся в них правоустановлений, распоряжений и предписаний. В первом случае речь идет о позитивной управленческой деятельности, направленной на

решение всех задач управления; во втором случае подчеркивается необходимость для всех лиц, которым адресованы административные акты, соблюдать и выполнять их требования. Само административное право в первую очередь призвано выражать, защищать и обеспечивать публичные интересы. Акты управления как главная форма управления предназначены для реализации интересов всего общества, его социальных групп, интересов самого государства и граждан. Принимая административные акты, органы исполнительной власти, прежде всего, руководствуются интересами граждан, общества и государства в целом. Иными словами, на обеспечение публичных интересов «работает» сам управленческий процесс, т. е. процесс принятия и исполнения административных актов. В системе административно-правового регулирования государственного управления институт правовых актов управления в большей степени, чем другие правовые средства, реализует нормативно-правовые цели и задачи управления, а также функции прогнозирования, программирования, планирования, стимулирования, ограничений и запретов, координирования, организационной поддержки и консультирования;

2) *материально-правовая регулирующая функция (функция регулирования)*. Как правило, законы регулируют права, свободы и обязанности граждан абстрактно и одинаковым образом для всех субъектов права. Административный акт на основе законов устанавливает конкретные отношения, предоставляет индивидуальным субъектам конкретные возможности и варианты поведения в сложившейся обстановке. Реализуя или применяя конкретные нормы закона, административный акт способствует достижению определенного результата. Регулирующая функция административного акта особенно ярко проявляется тогда, когда, например, администрация (орган управления, должностное лицо) при помощи акта управления налагает на гражданина не предусмотренную законами обязанность. Незаконный административный акт (если он, конечно, не является *ничтожным актом*) считается действующим до того времени, пока гражданин не обжаловал его в суд. При издании административного акта (законного или противозаконного) он автоматически превращается в некую правовую основу, на которой регулируются установленные между администрацией и гражданами права и обязанности. При выявлении незаконности акта управления необходимо сначала приложить усилия по его «исправлению» или отмене и лишь затем прибегать к законодательному регулированию, находящемуся в основе всякого административного акта;

3) *управленческо-процессуальная функция*. В административно-правовом регулировании решающая роль принадлежит государственному управлению и процессуальным управленческим процедурам. Соответственно административные акты должны выполнять и управленческо-процессуальную функцию. Российским законодателем в определенной степени уже установлена процедура подготовки, издания, государственной регистрации, опубликования и вступления в силу административных актов. Но поскольку правила, касающиеся управленческих процедур, принимаются самыми различными органами публичной власти, которые по-разному понимают такие процедуры, то юридическая сила подобных актов ослабляется множеством проблем управленческого процесса, требующих кардинального разрешения;

4) *исполнительная функция* административного акта заключается в том, что она обеспечивает практическое осуществление государственного управления посредством реализации управленческих действий и правового установления порядка их совершения. Эта функция четко демонстрирует отличие акта управ-

ления от частно-правового или административно-правового договора, а также показывает «силу» администрации, которая, применяя в некоторых случаях административное принуждение, обязана исполнить содержащиеся в акте управления распоряжения и предписания;

5) *административно-процессуальная функция* (в смысле обжалования в суд незаконных действий и решений администрации). В данном случае речь идет об *охранительной функции*, ибо современная теория административного акта устанавливает реальную возможность судебного обжалования любого акта управления, нарушающего права и свободы как физических, так и юридических лиц. Там, где существует возможность принятия или издания акта управления, там обязательно должен быть установлен институт судебного обжалования этого административного акта. Иными словами последний изначально (в силу своей «властной» юридической природы) содержит в себе функцию судебной защиты (в общем плане, функции правоохраны, защиты правопорядка, прав и свобод граждан). Выполняя данную функцию, правовые акты управления создают почву для формирования системы административной юстиции – важного правового средства устранения ошибок в административном правотворчестве. [146, с. 83 – 86]

Формы правовых актов управления

Правовые акты управления могут издаваться в следующих формах:

- 1) письменной;
- 2) устной;
- 3) конклюдентной;
- 4) в форме молчания.

Письменная форма издания правовых актов занимает господствующее положение. Она придает управлению определенную стабильность и упорядоченность, позволяет фиксировать, закреплять информацию документально. Акты в письменной форме являются разновидностью служебных документов. Как отмечает В.И. Новоселов, «письменный правовой акт – это документ, в котором предписания соответствующего органа управления получают объективированное выражение» [121, с. 10]

Действующее законодательство четко не определяет, в какой форме должны издаваться акты управления. Однако анализ отдельных норм права позволяет сделать вывод, что декреты, указы Президента Республики Беларусь, постановления Совета Министров, приказы республиканских органов управления, решения местных исполнительных комитетов, постановления о привлечении к административной ответственности могут издаваться только в письменной форме. Распоряжения Президента, Премьер-министра Республики Беларусь, председателя местного исполнительного комитета (руководителя местной администрации) также должны иметь только письменную форму. Не могут иметь иной формы, кроме письменной, нормативные акты управления.

Издание актов в письменной форме требует соблюдения определенных правил, реквизитов, техники. Это более сложный процесс по сравнению с изданием актов в устной форме.

Устные управленческие акты также направлены на возникновение, изменение и прекращение правоотношений. Они наиболее оперативны, с их помощью решаются разнообразные управленческие вопросы.

Акты в *устной форме* широко применяются при непосредственном и опе-

ративном руководстве в армейских условиях, в руководстве производственно-хозяйственной деятельностью и т. д. В этой форме акты могут издаваться руководителями (должностными лицами) любого ранга, от Президента Республики Беларусь до руководителя самого низкого управленческого звена, т. е. руководителями, наделенными властными полномочиями. Обладают подобным правом и представители власти по отношению к неподчиненным по службе лицам.

Виды (формы) подобных актов многочисленны и правом не определяются. Главная их суть, как и письменного акта, состоит в том, что они должны иметь определенное решение, требование, предписание, указание, т. е. властное волеизъявление полномочного на то лица. Устные решения могут приниматься (даваться) «...непосредственно во время личной беседы с подчиненным, на заседании или совещании, по телефону или с использованием иных технических средств» [158, с. 48 – 49]

Вероятно, следует считать управленческими правовыми актами и действия контролеров на транспорте по отношению к пассажирам, требования работников милиции остановить движение транспортного средства и др. Подобные акты издаются инспектора многочисленных государственных инспекций.

Таким образом, акты управления, издаваемые в устной форме, занимают существенное место в системе правовых актов рассматриваемой категории и в целом в системе государственного управления, они многочисленны, с их помощью оперативно решается большое количество вопросов. Обязательность (авторитарность) их исполнения приближает их к письменным актам. В случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения устных актов возможно применение мер принуждения, в том числе и мер ответственности.

Немаловажное место в системе правовых актов управления занимают *конклюдентные акты*. Вопрос о них, как и об устных актах, не получил надлежащего освещения в административно-правовой литературе.

Конклюдентный акт (от лат. *condudere* – заключаю, делаю вывод) – это действия лица, выражающие его волю, но не в форме письменного или устного волеизъявления, а в поведении или в иной форме, по которой можно сделать заключение о таком намерении. Термин «конклюдентный» больше присущ гражданскому праву. Его нормами регулируется совершение различных конклюдентных действий – сделок.

В сфере административного права рассматриваемый термин применяется к актам управления (управленческим действиям), в которых выражается властная воля соответствующих государственных органов (лиц) не в устной или письменной форме, а путем жестов, световых и звуковых сигналов, знаков, например, дорожного движения и т. п.

Конклюдентные акты управления по юридической силе не однородны. Многие из них носят информационный характер. Они применяются в местах использования речного флота, для обеспечения безопасности дорожного движения, безопасности движения воздушных средств передвижения и т. д. Ряд таких актов носит запрещающий и разрешающий характер и в случаях их несоблюдения обеспечивается санкциями.

Таким образом, конклюдентные акты в системе правовых актов не столь

многочисленны и распространены, как письменные или устные. Между тем их роль в вышеперечисленных отдельных сферах управленческой деятельности весьма велика.

В некоторых странах существуют так называемые подразумеваемые правовые акты управления. Они вытекают из молчания, сохраняемого органом управления (должностным лицом), администрацией. В Республике Беларусь подобное относится к принятию законов. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 100 Конституции Республики Беларусь Совет Республики должен рассмотреть законопроект, переданный Палатой представителей в течение двадцати дней, а при объявлении законопроекта срочным – десяти дней. В случае не рассмотрения законопроекта в указанные сроки закон считается одобренным Советом Республики. По ч. 6 ст. 100 Конституции Республики Беларусь закон, принятый Палатой представителей и Советом Республики, представляется Президенту Республики Беларусь на подпись. Если Президент не возвращает его на протяжении двух недель, то закон считается подписанным. [74, с. 154 – 157]

Классификация правовых актов управления

Правовые акты управления многочисленны и разнообразны. Их особенности наиболее очевидны при классификации. Деление актов на виды возможно по различным основаниям. В научной литературе наиболее распространенной является классификация по следующим критериям:

- 1) по юридическим свойствам;
- 2) по органам, их издающим;
- 3) по времени действия;
- 4) по порядку издания.

Юридические свойства являются главным критерием классификации актов управления. Этот критерий даёт возможность определить связь актов с нормами права и их место в механизме правового регулирования. По юридическим свойствам правовые акты управления делятся:

- на нормативные (регламентарные);
- на индивидуальные (нерегламентарные).

Нормативные акты обладают как общими признаками, присущих для любых правовых актов управления, так и специальными, отличающими их от других правовых актов управления.

Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах в Республике Беларусь» к общим признакам правомерно относит то, что нормативные правовые акты:

- 1) являются официальными документами установленной формы;
- 2) издаются в пределах компетенции уполномоченного государственного органа (должностного лица);
- 3) издаются с соблюдением предусмотренной процедуры.

Специальными признаками является то, что они:

- 1) содержат общеобязательные нормы права;
- 2) рассчитаны на неопределенный круг лиц;
- 3) рассчитаны на неоднократное применение;
- 4) регулируют определенный, как правило, вид общественных отношений.

Нормативные правовые акты содержат нормы права. Это означает, что

они устанавливают, изменяют или отменяют правовые нормы (правила поведения). Правовые нормы включают в себя общие обязательные правила поведения. Они не имеют конкретного (персонифицированного) адресата, т. е. не обращены к конкретным лицам, рассчитаны на неопределенный круг лиц. Ими регулируется определенный вид общественных отношений. Так, Правила дорожного движения распространяются на всех, кто действует в урегулированной данным нормативным актом области, т. е. участвует в дорожном движении. Нормативные акты рассчитаны на неоднократное, непрерывное применение. Например, в положении о государственном комитете или о министерстве содержатся нормы, определяющие его права и обязанности, порядок образования, компетенцию, сферу деятельности, полномочия председателя (министра) и т. п. Положение применяется ежедневно, без перерывов, пока не будет изменено или отменено.

Нормативные акты являются важнейшими источниками права. Они могут содержать нормы не только административного, но и других отраслей права: гражданского, трудового, экологического, финансового и т. д. Однако в таких актах не может быть норм уголовного и уголовно-процессуального права, которые содержатся лишь в законах.

В Республике Беларусь отсутствует правовой акт, в котором бы назывались государственные органы, а тем более должностные лица, уполномоченные издавать нормативные акты. Конкретно такие полномочия определяются в актах, устанавливающих их правовой статус. Это положения, уставы и т. д. В Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» дан перечень лишь наиболее важных органов, уполномоченных издавать правовые акты. К ним относятся: Президент, Совет Министров Республики Беларусь, республиканские органы государственного управления, включая и Национальный банк Республики Беларусь.

Общими требованиями, предъявляемыми к нормативным правовым актам по Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», являются:

- 1) соответствие их принципам нормотворческой деятельности (конституционности);
- 2) соответствие актов нижестоящих государственных органов (должностных лиц) актам Главы государства и вышестоящих государственных органов;
- 3) приоритет общепризнанных принципов – Международного права;
- 4) защита прав и свобод, законных интересов граждан и социальной справедливости, научности, согласованности нормативного правового акта с иными нормативными правовыми актами;
- 5) их принятие уполномоченным на то органом (должностным лицом) в пределах своей компетенции, в порядке и форме, установленных законодательством Республики Беларусь, и соответствие акта нормотворческой технике.

Нормативные акты занимают важнейшее место в системе правовых актов управления. Они представляют собой административные законы, но, несмотря на это, не теряют качества подчиненности законодательным актам. Рассматриваемые акты издаются в силу того, что законами детально не урегулированы все стороны общественной жизни, а потребность в таком регулировании существует. Кроме того, административное нормотворчество вызвано и оправдано необходимостью оперативного реагирования на потребности жизни. По названным причинам административные законы являются настоящими помощниками пред-

ставительных законов. В то же время законами могут регулироваться отношения, возникающие на основе административного нормотворчества. Административными законами конкретизируются, детализируются, развиваются положения законов, но законы ими не дополняются, не подменяются и не заменяются. Законы остаются на верхней ступени в иерархии правовых актов и имеют высшую юридическую силу. Нормативные акты управления, несмотря на их важность и значимость, выполняют свое основное назначение – исполнение, проведение в жизнь законов. Нормативными актами управления решаются наиболее значимые вопросы управленческого характера.

Нормативные акты управления многосторонни. Их можно классифицировать по различным основаниям. В зависимости от издающего органа акты неодинаковы по юридической силе. Акты вышестоящих органов имеют большую юридическую силу, нежели акты нижестоящих. По этой причине акты нижестоящих должны соответствовать актам вышестоящих органов. Вышестоящие могут отменять и изменять акты нижестоящих органов. Акты органов общей компетенции (Совета Министров Республики Беларусь, местных исполнительных комитетов) возвышаются над актами отраслевой и межотраслевой компетенции и т. п.

По виду (форме) акты могут быть всегда нормативными или иметь смешанный характер. К первой группе относятся декреты Президента Республики Беларусь, методические указания, разъяснения, ко второй – Указы Президента Республики Беларусь, постановления Совета Министров Республики Беларусь, приказы, решения.

Классификация по адресатам позволяет разделить акты на относящиеся к гражданам Республики Беларусь, к иностранным гражданам и лицам без гражданства или к государственным организациям и общественным объединениям.

На основании нормативных актов управления издаются *индивидуальные акты*.

Индивидуальные (нерегламентарные) акты не содержат норм права, принимаются по конкретным вопросам и имеют четко определенного адресата, т. е. персонифицированы. Они вызывают возникновение, изменение или прекращение конкретных административно-правовых отношений. С их помощью осуществляется применение требований законов и нормативных управленческих актов к конкретным случаям (обстоятельствам), оперативно решаются текущие управленческие задачи. В большинстве своем это правоприменительные, правонаделительные, распорядительные акты, например, приказ о зачислении в число студентов, на должность, о назначении пенсии.

Среди *индивидуальных* актов выделяют *правоохранительные* и *юрисдикционные* акты. Они принимаются в целях обеспечения охраны прав личности от их нарушения либо восстановления нарушенного права, например, постановление о наложении административного взыскания, приказ о привлечении к дисциплинарной ответственности. В таких актах дается правовая оценка поведению субъектов управленческих правоотношений. Издаются они специально уполномоченными органами государственного управления (должностными лицами), в ряде случаев – судьями по административным делам и исполнительным производством. Перечень указанных субъектов и их компетенция даны в КоАП. Основанием для издания таких актов является противоправность поступков граждан, служащих (должностных лиц), других работников организаций. Уста-

новлен определенный официальный порядок их принятия. Нередко требуется проведение предварительного расследования, получение объяснения от соответствующего лица (правонарушителя). Некоторые юрисдикционные акты, например, протоколы об административных правонарушениях, могут служить основанием для издания другого юрисдикционного акта – постановления о наложении административного взыскания, принятие постановления о привлечении работника к административной ответственности за мелкое хищение, появление на рабочем месте в нетрезвом виде вызывает необходимость издания приказа о переводе его на другую работу или об увольнении. Рассматриваемые акты обособляются своим содержанием, структурой.

В Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» не указывается, что в индивидуальных актах отсутствуют нормы права, но подчеркивается одноразовость их применения и цель издания – осуществление организационных, контрольных и распорядительных мероприятий.

Четкое уяснение сущности нормативных и индивидуальных правовых актов управления имеет не только теоретическое, но и важное практическое значение. Так, в ст. 116 Конституции Республики Беларусь записано, что Конституционный Суд осуществляет контроль за конституционностью лишь нормативных актов. Он не вправе принимать к своему рассмотрению ненормативные правовые акты управления, т. е. индивидуальные акты.

Индивидуальные акты управления должны соответствовать нормативным актам. Это положение также имеет существенное практическое значение.

Нормативные акты доводятся до всеобщего сведения путем опубликования. Об индивидуальных актах делается сообщение, но извещение об их издании возможно и путем опубликования. Опубликование нормативного акта связано, как правило, с вступлением его в действие.

Нормативные акты некоторых органов государственного управления (Национальный банк, министерства и иные республиканские органы) подлежат правовой экспертизе (исключая акты внутриведомственного характера). В отношении индивидуальных актов этих органов осуществление правовой экспертизы не требуется.

Нормативные акты не порождают приобретенных прав. Такие права возникают лишь на основании индивидуальных актов, например, права по должности, на получение персональной надбавки к заработной плате, осуществление студенческих прав могут быть получены лишь после издания соответствующего приказа.

Нередко принимаются акты об изменении отдельных норм (положений), находящихся в других актах, или иные акты признаются утратившими силу и утверждаются другие акты (положения, уставы, инструкции и т. п.). Например, могут излагаться отдельные нормы (статьи, положения) в новой редакции, делаться лишь некоторые их уточнения (дополнения, изменения) или заменяться, исключаться отдельные положения норм (статей, пунктов), признаваться утратившими силу другие правовые акты управления. При отнесении таких актов к нормативным или индивидуальным, следует руководствоваться правилом: если этими актами вносятся соответствующие коррективы в другие нормативные акты, то они являются нормативными. Индивидуальными актами могут вноситься изменения только в им подобные акты.

Индивидуальные акты управления не одинаковы. В научной литературе

их делят:

- на оперативно-исполнительные;
- на правоохранительные (юрисдикционные).

К *оперативно-исполнительным* относятся акты применения права. Ими реализуется диспозиция нормы права.

Правоохранительными актами управления обеспечивается в сфере управления охрана прав от нарушения. Например, приказ о наложении дисциплинарного взыскания, постановление о привлечении к административной ответственности. [171, с. 100 – 118]

Большое значение имеет деление актов управления *по органам, их издающим*. Согласно действующему законодательству каждый тип органов государственного управления вправе издавать предписанные ему правовые акты управления.

Президент Республики Беларусь уполномочен Конституцией Республики Беларусь издавать *декреты, указы и распоряжения*.

Указы по юридической силе находятся ниже декретов. Ими регулируются вопросы, не требующие вмешательства Парламента, следовательно, менее значимые. Указы могут быть нормативными и ненормативными (индивидуальными). Распоряжения по юридической силе ниже указов. Они, как правило, имеют индивидуальный характер и издаются преимущественно по вопросам внутриорганизационного характера.

Совет Министров Республики Беларусь принимает *постановления*. Это единственная форма правового акта, который вправе принимать Правительство. Постановления – акты коллегиальные, так как они принимаются на заседаниях Правительства или его Президиума (малого Совета Министров). По особым неотложным вопросам либо вопросам, которые не требуют обсуждения, постановления Совета Министров могут приниматься и путем опроса членов Президиума Совета Министров, т. е. без рассмотрения на заседаниях (см. ч. 4 ст. 27 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь»). Постановления бывают как нормативные, так и индивидуальные. Они принимаются на основании Конституции, законов, актов Президента и в целях их исполнения (см. ч. 1 ст. 28 указанного Закона).

Председатель Совета Министров издает *распоряжения*. Эти акты индивидуального характера. По результатам заседаний, совещаний у Премьер-министра или его заместителей *решения* могут оформляться в виде протоколов, указаний, поручений. Такие правовые акты являются только индивидуальными. Все они имеют меньшую юридическую силу по сравнению с постановлениями, должны им соответствовать и не противоречить. Это акты единоначального руководства и принимаются по вопросам компетенции премьер-министра не имеющим столь значимого характера, но требующим оперативного разрешения.

Министерства, государственные комитеты и комитеты при Совете Министров издают *приказы и инструкции*, многие из них вправе давать указания. Органы надведомственного характера, кроме того, могут издавать государственные (отраслевые) стандарты, методические указания, рекомендации, нормы, правила.

Местные исполнительные комитеты и местные администрации принимают *решения*. Председатель исполнительного комитета (руководитель местной администрации) издает *распоряжения*.

Руководители предприятий, учреждений и организаций издают *приказы и распоряжения*. Подобные акты издают отделы, управления и другие структурные подразделения местных исполнительных комитетов и администраций.

По времени действия правовые акты управления бывают *постоянного* и

временного действия. Акты *постоянного* действия не ограничены временными рамками, они действуют до их отмены. К ним относятся, в первую очередь, нормативные акты. Однако такими актами могут быть и индивидуальные, например, приказы о зачислении на должность, назначении пенсии, зачислении в число студентов. Поэтому вряд ли можно согласиться с нормой Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» о том, что ненормативные акты имеют однократное применение (ч. 1 ст. 3).

По порядку издания акты делятся на *коллегиальные* и *единоначальные (единоличные)*. *Коллегиальные* акты принимаются на заседаниях Совета Министров Республики Беларусь, его Президиума, местных исполнительных комитетов, местных администраций, административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних и других коллегиальных органов. Принятие их зависит от наличия кворума, простого или квалифицированного большинства голосов от общего числа членов коллегиального органа или от числа присутствующих на заседании. Так, решения местного исполнительного комитета принимаются простым большинством голосов от установленного состава исполкома (см. ч. 7 ст. 9 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»). Решения Правительства Республики Беларусь принимаются большинством голосов его членов, присутствующих на заседании. Заседание является правомочным, если на нем присутствует не менее половины членов Правительства (см. ст. 25 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь»). [74, с. 144 – 154]

Отличие правового акта управления от других действий администрации, иных актов и юридических документов

В процессе государственного управления наравне с изданием правовых актов управления совершаются другие разнообразные официальные действия, имеющие юридическое значение. К ним относятся такие, например, как доставка и задержание правонарушителя, заключение договоров, представление отчетов, выдача справок и иных юридически значимых документов и т. д. Указанные действия имеют немало общих черт с правовыми актами управления. Большая часть из них является управленческими, официальными, властными и даже односторонними. Правда, заключение договоров, в том числе и административных, имеет двусторонний или многосторонний характер. Однако при заключении административных договоров превалирует воля одной стороны – управляющего над другой стороной – управляемым. Между тем названными действиями не устанавливаются, не изменяются и не отменяются нормы права, ими не творится право, не решаются вопросы хозяйственного, социально-культурного значения, они не являются исполнительными актами.

Правовые акты управления отличаются *от законов*. Законы обладают большей юридической силой. Ими могут отменяться и изменяться акты управления. Последние издаются на основе и во исполнение законов. В иерархии правовых актов законы стоят на верхней ступени. На том же уровне находятся и декреты Президента (стст. 85, 101 Конституции). Указы и распоряжения Президент издает лишь в соответствии с Конституцией Республики Беларусь (ст. 85). «В случае расхождения декрета или указа с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом» (стст. 101, 137), т. е. можно сделать заключение, что акты Прези-

дента Республики Беларусь находятся на *втором месте* после Конституции. На третьем – законы, исключая конституционные, и на *четвертом* месте – акты Правительства Республики Беларусь. Подобная иерархия правовых актов обозначена и в Положении об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь. Поэтому, говоря о соответствии актов управления законам, следует, в первую очередь, иметь в виду акты Президента, а потом собственно законы, принятые Национальным собранием Республики Беларусь. Такова логика, основанная на Конституции и других правовых актах. Издание новых декретов, указов, законов может повлечь отмену или изменение соответствующих актов управления, содержащих нормы, вступившие в противоречие с нормами нового указанного акта. Нередко в таких актах предписывается органам управления привести свои акты в соответствие с новыми декретами, указами, законами.

Правовые акты управления отличаются от *актов правосудия* и *прокурорского надзора*. Отличие определяется целой совокупностью факторов: содержанием, юридическим свойством, порядком принятия, отмены, обжалования и исполнения.

Судебные акты (приговоры, решения, определения, постановления) выносятся с учетом конституционного принципа независимости судей и подчинения их только закону. Какое-либо вмешательство в деятельность судей по отправлению правосудия (принятию актов по результатам рассмотрения дел) недопустимо (ст. 110 Конституции). Правовые акты управления могут приниматься на основе указаний вышестоящих органов управления или по прямому их поручению. Акты правосудия принимаются по конкретным делам, в том числе и по фактам правонарушений – уголовных, гражданских либо в целях защиты прав и охраняемых законом интересов юридических и физических лиц. Акты управления в большинстве своем издаются в связи с необходимостью организации деятельности нижестоящих органов, обеспечения решения конкретных вопросов, возникающих в процессе государственного управления. Актами управления могут устанавливаться нормы права, судебные же акты являются только правоприменительными. Ими не устанавливаются правовые нормы, они применяют правовую норму к конкретному случаю. Управленческие акты могут распространяться на значительное количество однородных общественных отношений и действовать в течение длительного времени.

Юрисдикционные акты, принимаемые органами государственного управления и судьями по административным делам и исполнительным производствам, схожи с актами правосудия. Однако эти акты имеют и различия:

во-первых, юрисдикционные акты имеют упрощенную процедуру принятия;

во-вторых, в предусмотренных законодательством случаях может не выноситься постановление с отражением в нем всех данных, оговоренных в ч. 2 ст. 261 КоАП, а о мере взыскания производится соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении либо постановление оформляется иным установленным способом (ч. 6 ст. 261 КоАП);

в-третьих, юрисдикционные акты имеют несколько иное содержание;

в-четвертых, отличается и порядок обжалования (опротестования) юрисдикционных актов;

в-пятых, юрисдикционные акты по целому ряду вопросов могут быть отме-

нены и изменены по усмотрению самого органа (лица), их принявшего. Например, акты, принятые по дисциплинарным делам, по результатам рассмотрения обращений граждан вправе отменить или изменить должностное лицо, их издавшее. Подобное относится и к большинству органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях (включая судей и начальников органов внутренних дел по делам, оговоренным в ст. 274 КоАП).

Указанные выше отличия актов управления от актов правосудия относятся и к актам прокурорского надзора: протестам, постановлениям, предписаниям, официальным предупреждениям. Актами прокурорского надзора не творится право. Они издаются, чтобы восстановить нарушенное право. Адресатами могут быть и органы государственного управления, совершившие отступления от закона. Акты прокурора ими могут быть отклонены.

Правовые акты управления отличаются от *гражданско-правовых актов*. Акты управления – односторонние акты. Гражданско-правовые сделки предполагают наличие двух и более сторон при условии, что стороны равны в правах. Здесь отсутствует субъект, обладающий властными полномочиями по отношению к другому. Так, руководитель организации, издавая акт управления, осуществляет руководство ею. Если же он участвует в гражданско-правовой сделке, то выступает в качестве равноправного с другой стороной субъекта, без проявления властных полномочий. Иначе говоря, акты управления *отличаются от гражданско-правовых актов, как по своей юридической природе, так и по основаниям издания, взаимоотношениям сторон*.

Существенно отличаются правовые акты управления и *от документов, имеющих юридическое значение*. Такими документами являются: паспорт гражданина Республики Беларусь, удостоверение водителя автотранспортного средства, технический паспорт автомобиля, удостоверение личности, пропуск, трудовая книжка, диплом об окончании вуза, аттестат об окончании школы и т. д. Все названные документы удостоверяют те или иные факты, составляются по установленной законом форме, которая и придает им юридическое значение. Однако указанные документы не порождают и не изменяют правоотношений, т. е. не влекут юридических последствий. Подобным образом правовые акты управления отличаются и *от служебных документов*: справок, докладных (служебных) записок, письменных докладов, отчетов, актов ревизий, информационных справок. [74, с. 140 – 144]

13.4. Юридическая сила правовых актов управления.

Основные требования, предъявляемые к правовому акту управления

Юридическая сила правовых актов управления

Правовые акты управления только тогда выполняют свое предназначение, когда они находят широкое применение в практической деятельности органов управления и их должностных лиц, когда содержащиеся в них положения исполняются или осуществляются. Для этого правовой акт управления должен обладать *юридической силой*, под которой понимается его способность выступать в качестве административно-правовой формы реализации исполнительной власти, т. е. полностью соответствовать ее задачам, целям и функциям.

Юридическую силу актов можно установить при сопоставлении с другими

правовыми актами, существующими в государстве: законами, судебными решениями, актами прокурорского надзора, а также в их действии, исполнении.

Законы имеют большую юридическую силу:

во-первых, потому, что они издаются органами, находящимися на более высокой ступени по сравнению с органами государственного управления, принимающими правовые акты управления;

во-вторых, акты управления издаются на основании законов, в соответствии с ними, т. е. они являются подзаконными;

в-третьих, актами управления невозможно ни изменить, ни дополнить, ни отменить закон.

Правовые акты управления по юридической силе уступают судебным решениям:

во-первых, по причине возможности их отмены;

во-вторых, в связи с возможностью применения силы (принуждения) при их исполнении;

в-третьих потому, что актом управления нельзя отменить или изменить судебное решение.

Судебное решение не может быть отменено или изменено самим судом (судьей), вынесшим его, ни при каких обстоятельствах (условиях), даже если суд (судья) признает свою ошибку в принятом акте. Управленческий акт может быть отменен (изменен) при наличии условий, указанных выше.

Исполнение судебного решения возможно с более широким применением силы (принуждения) по сравнению с исполнением акта управления, для которого существуют, как будет показано ниже, определенные ограничения.

Акт управления может являться фактом для принятия судебного решения, равно как и судебное решение может служить основанием для издания акта управления. Однако актом управления невозможно отменить или изменить судебное решение. Напротив, в предусмотренных законодательством случаях возможна отмена судебными решениями актов управления или признание их незаконными. Например, суд вправе по жалобе или протесту отменить постановление административной комиссии (иного органа, должностного лица) о наложении административного взыскания и направить дело на новое рассмотрение или отменить постановление и прекратить дело (см. ст. 273 КоАП).

Акты прокурорского надзора превалируют по юридической силе над актами управления. С помощью протестов оспариваются акты управления. Принесение протеста приостанавливает исполнение акта до рассмотрения протеста.

Юридическая сила уставов, положений, инструкций, регламентов и правил определяется юридической силой нормативного правового акта, которым они утверждены. Правовые акты управления вышестоящего органа управления (должностного лица) имеют большую юридическую силу по отношению к актам нижестоящих государственных органов (должностных лиц). Новые правовые акты управления имеют большую юридическую силу по отношению к ранее принятым (изданным) по тому же вопросу и тем же государственным органом (должностным лицом). Следует обратить внимание и на тот факт, что правовой акт управления, принятый (изданный) органом государственного управления (должностным лицом), имеет большую юридическую силу по сравнению с актами государственных органов (должностных лиц) одного уровня, когда государственный

орган (должностное лицо), который принял (издал) такой акт, специально уполномочен на регулирование соответствующей области общественных отношений.

Акты управления издаются для того, чтобы они действовали, исполнялись. Однако не все из них действуют в полную силу и вызывают те юридические последствия, ради которых они издавались. Причины здесь могут быть разные. Одна из них нередко находится в самих актах, их содержании, в возможностях воздействовать на те или иные общественные процессы, явления, поведение людей. Большинство актов принимается адресатами как должные, полезные и добровольно исполняются, другие – отвергаются, т. е. не исполняются. Поэтому предусмотрены различные способы и средства, понуждающие субъектов к их исполнению.

Каждый правовой акт управления содержит в себе обязательную силу, так как в нем выражается односторонняя воля, повеление (предписание) государственного органа (должностного лица) и необходимость его исполнения. Вероятно, основываясь на этом, административно-правовая литература обычно подчеркивает факт не только неукоснительности, беспрекословности исполнения акта управления, но и применения силы (принуждения, ответственности) в случае его неисполнения. Однако правовые акты управления не все одинаковы. Среди них есть и рекомендательные. Более того, некоторые из них создают полномочия, и юридический результат наступает независимо от принудительного исполнения акта. Например, приказ о зачислении в число студентов или на должность государственного служащего не обязывает этих лиц приступать к реализации созданных для них прав и выполнению обязанностей. Студент и служащий могут выполнять этот акт, а могут и не выполнять, и к ним невозможно применить силу для беспрекословного исполнения указанного акта. Есть и такие правовые акты, которые не предусматривают иного результата, кроме предписания. Для примера можно привести приказ о присвоении прокурорскому работнику очередного классного чина или награждение государственного служащего почетной грамотой, ценным подарком. Следовательно, каждый правовой акт управления имеет обязательную силу, но это совершенно не означает, что любой рассматриваемый акт может исполняться принудительно.

Принудительное исполнение связано с применением определенных силовых мер воздействия, правовых санкций. Оно должно быть законным, т. е. применяться в соответствии с действующим законодательством и лишь в том случае, если очевидно неисполнение акта управления или его отдельных предписаний при возможности исполнения. Наличие самого факта неисполнения не влечет за собой автоматического применения принуждения. Первоначально должны быть выяснены причины сознательного неисполнения, целесообразность и возможность принудительного исполнения. Нередко принудительное исполнение сопряжено с изданием акта управления, исполнение которого также потребует применения иных мер воздействия.

Принудительное исполнение осуществляется различными способами:

- по иерархии;
- в судебном порядке;
- в административном порядке.

Значительное количество правовых актов управления исполняется по иерархии. Исполнение по иерархии – это исполнение по подчиненности нижестоящими органами (должностными лицами) актов вышестоящих органов

(должностных лиц). Такое исполнение обеспечено дисциплинарными санкциями, мерами, применяемыми по подчиненности.

Судебное исполнение осуществляется в порядке, определяемом уголовным или административным процессом. Уголовно-процессуальный порядок предусмотрен при разрешении общими судами дел, указанных в Уголовном кодексе Республики Беларусь. Например, стст. 303 – 306 предусматривают уголовную ответственность за нарушение правил безопасности горных или строительных работ, нарушение правил пожарной безопасности, нарушение проектов, норм и стандартов при производстве строительно-монтажных работ, нарушение правил охраны труда. В гл. 28 Уголовного кодекса «Преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта» предусмотрена уголовная ответственность за нарушение норм, большинство из которых являются административно-правовыми. Они находятся в управленческих актах.

В ряде случаев исполнение обеспечивается хозяйственными судами или общими судами, но с помощью административных санкций. Например, судья по административным делам и исполнительным производствам участвует в обеспечении исполнения правил дорожного движения, изготовления и использования радиопередающих устройств, торговли, проведения валютных операций, предпринимательской деятельности и т. д. путем рассмотрения дел об административных правонарушениях и наложения административных взысканий (см. стст. 115, 136, 148, 151¹, 154 КоАП).

Немалое количество правовых актов управления исполняется в административном порядке (по долгу службы), т. е. с применением административного воздействия за пределами служебных отношений, не по подчиненности. К таким мерам воздействия относятся административно-предупредительные, пресекательные, восстановительные, меры административной ответственности, а также многочисленные финансовые и экономические меры, применяемые в административном порядке. Указанные меры применяют многочисленные органы государственного управления: органы внутренних дел, таможенные органы, налоговые органы, органы Комитета государственного контроля, государственные инспекции. [74, с. 195 – 200]

Возможны случаи *незаконного исполнения правового акта управления*. Такое нарушение может рассматриваться как самоуправство (ст. 167 КоАП, ст. 383 УК) или незаконное привлечение к дисциплинарной, административной ответственности. К лицам, виновным в совершении подобных незаконных действий, могут быть применены определенные меры воздействия. В случае отмены постановления или прекращения дела об административном правонарушении это влечет за собой возврат взысканных денежных сумм и т. п. (ст. 276 КоАП).

Основные требования, предъявляемые к правовому акту управления

Важнейшим условием юридической силы правового акта является его соответствие установленным требованиям, предъявляемым как к его юридическому содержанию, так и к порядку принятия и издания. [3, с. 238]

Иногда создается впечатление, что вопрос о признаках акта управления и вопрос о требованиях, которые предъявляются к ним, по существу аналогичны. Однако теория административного права различает эти понятия. Признаки акта управления – это его главнейшие свойства, которые характеризуют его сущность и назначение, а требования к акту управления – это некие стандартные условия,

при которых акт управления будет являться законным и отвечать публичным интересам. Думается, что даже со временем, когда будут приняты законы о правовых актах управления и об управленческом процессе, в которых будет установлено легальное понятие административного акта, вопрос о признаках и вопрос о требованиях административного акта будут иметь свои особенности. [146, с. 75]

В литературе можно встретить весьма интересные мнения по проблеме требований к актам управления. Например, Д.Н. Бахрах и С.Д. Хазанов вопрос о требованиях, относящихся к правовым актам управления, рассматривают через призму условий эффективности актов государственной администрации и их качества. «Качество самих актов – результат соблюдения их авторами ряда требований, которым должны соответствовать издаваемые ими административные акты». [12, с. 28 – 29] К таким требованиям, по мнению Д.Н. Бахраха и С.Д. Хазанова, относятся:

1) целесообразность административного акта, его полезность с точки зрения публичных интересов (научная обоснованность, соответствие реальной обстановке, своевременное принятие, комплексность в решении вопроса, квалификация и профессионализм должностных лиц);

2) законность (наличие компетенции у его автора; соответствие акта закону по существу; соответствие цели закона; принятие его в установленный законом срок, соблюдение процессуальных правил издания административного акта);

3) организационно-технические требования (здесь же приводятся и требования к культуре оформления акта: лаконичность, соблюдение правил грамматики, структура и т. д.).

В качестве основных требований к актам управления В.М. Манохин выделяет следующие:

1) требования, относящиеся к разработке и принятию актов управления;

2) требования к вступлению их в действие;

3) требования к содержанию и форме акта управления. [115, с. 161 – 164]

По мнению А.Н. Крамника все требования можно разделить на несколько групп:

1) организационные;

2) технические;

3) юридические. [74, с. 165]

К *организационным* относятся требования, предусматривающие, чтобы каждый акт управления был реальным, технически, экономически и организационно обоснованным. А это предполагает, чтобы в самом акте четко определялись конкретные задачи, исполнители, возможные сроки исполнения, лица, ответственные за исполнение, контроль, оказание помощи в исполнении. Акты должны быть своевременными и решать насущные вопросы, исполнимыми, приносить реальные результаты.

Технические требования также важны: конкретность изложения, логическая последовательность изложения, отсутствие противоречий, изложение решения простым, четким и ясным языком делает акт доступным для исполнения. Немаловажным является название правового акта. Оно должно четко отражать предмет правового регулирования.

Наиболее значимыми являются *юридические* требования. Некоторые ученые не без основания называют их требованиями законности. Рассматриваемые требования имеют правовой характер. Все они содержатся в Конституции Республики Беларусь, законах и других нормативных правовых актах, в том числе и

актах управления. Круг юридических требований довольно велик. Это объясняется широкой сферой государственного управления и многообразием задач, решаемых при помощи издания правовых актов управления. Требования относятся к различным сторонам актов: их содержанию, направленности, субъектам, их издающим, порядку издания, формам актов, порядку вступления в силу и прекращения действия и т. п. Не все требования одинаково относятся к конкретному акту управления. Одни из них относятся ко всем актам управления, другие – только к отдельным их видам (группам), категориям. В этой связи рассматриваемые требования можно разделить:

- на общие;
- на специальные.

Общими являются требования, которые относятся ко всем правовым актам управления. Перечислим общие требования:

1. *Правовые акты должны соответствовать Конституции Республики Беларусь, законам, актам Президента Республики Беларусь и актам вышестоящих органов.* Это требование закреплено в ст. 7 Конституции Республики Беларусь и других законодательных актах. Все государственные органы и должностные лица должны действовать в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства. Правовые акты Совета Министров могут издаваться в русле Конституции, законов и актов Президента Республики Беларусь. Акты республиканских органов управления должны соответствовать Конституции, законам, актам Президента, постановлениям Совета Министров, распоряжениям Премьер-министра Республики Беларусь.

2. *Правовые акты должны издаваться в строгом соответствии с компетенцией органа (должностного лица), только по вопросам, входящим в их ведение и в пределах предоставленных им прав.* Практически, прежде чем приступить к решению того или иного вопроса путем издания акта, необходимо свериться, относится ли он к предмету ведения органа (должностного лица). Иными словами, следует обратиться к акту, определяющему правовой статус, полномочия этого органа (должностного лица).

В ч. 2 ст. 3 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» записано, что Совету Министров не допускается осуществление полномочий, предоставленных законодательством Президенту Республики Беларусь, Национальному собранию, иным государственным органам, не входящим в систему исполнительной власти, за исключением случаев, когда такие полномочия делегированы Правительству Республики Беларусь.

У каждого органа имеются свои способы и средства решения тех или иных вопросов. Избирая иные средства, он тем самым выходит за рамки предоставленной ему компетенции. Например, обеспечение правил паспортной системы относится к ведению паспортных служб органов внутренних дел, но им не предоставлено право применять меры административной ответственности к лицам, не соблюдающим эти правила. Решение подобных вопросов входит в компетенцию административных комиссий при районных, городских исполнительных комитетах. Если начальник паспортно-визовой службы наложит штраф на гражданина, проживающего без прописки, то он выйдет за пределы своей компетенции, и его акт будет незаконным.

Как несоблюдение указанного требования следует рассматривать решение вышестоящим органом (должностным лицом) вопросов, отнесенных к компе-

тенции нижестоящих органов (должностных лиц), если подобное вмешательство прямо не предусмотрено соответствующим правовым актом. [31, с. 88] Например, районный исполнительный комитет является вышестоящим органом по отношению к административной комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних, РОВД. Однако он не может изъять находящееся у них какое-либо дело об административном правонарушении, рассмотреть его и применить к виновному лицу меру административной ответственности. В то же время исполнительный комитет как вышестоящий орган может принять решение по жалобе или протесту на постановление административной комиссии и т. д.

Нарушением является и выход за пределы дозволенного, за пределы объема полномочий. Так, начальник РОВД за совершение мелкого хулиганства может принять только постановление о наложении штрафа; исправительные работы или административный арест, которые также предусмотрены за это нарушение, он применить не вправе.

3. *Правовые акты должны издаваться в установленном порядке.* Так, постановления Совета Министров Республики Беларусь могут приниматься только на его заседаниях или заседаниях Президиума Совета Министров. Постановления Президиума должны соответствовать актам, принятым на заседаниях Совета Министров. Распоряжения издаются в единоначальном порядке – Премьер-министром и, следовательно, не могут приниматься на заседаниях Правительства или его Президиума. Правда, в нарушение указанного общепризнанного порядка принятия правовых актов коллегиальными органами не исключается и принятие акта «путем опроса». Такой порядок принятия постановлений Совета Министров состоит в выяснении мнения членов Президиума по особым неотложным вопросам либо по вопросам, не требующим обсуждения без рассмотрения их на заседаниях. В Законе «О Совете Министров Республики Беларусь» не оговаривается, сколько членов Президиума должны высказать положительное мнение по решаемому вопросу. Вероятно, большинство от общего его состава. Тем не менее нежелательно, чтобы постановления Совета Министров принимались (даже как исключение) примерно одной десятой членов правительства и при этом «заочно».

Подобная практика существует и при принятии решений местными исполнительными комитетами. В Законе о местном управлении и самоуправлении, в отличие от Закона «О Совете Министров Республики Беларусь», опросный порядок не предусмотрен, однако он допускается регламентами местных исполнительных комитетов, которые в этой части являются незаконными. Они не соответствуют первому юридическому требованию, предъявляемому к правовым актам управления.

4. *Акты должны соответствовать определенной юридической форме.* По действующему законодательству каждый орган (должностное лицо) имеет право издавать лишь акты, которые для него предусмотрены. Совет Министров Республики Беларусь вправе принимать только постановления, Премьер-министр – распоряжения. Следовательно, они не имеют права издавать указы или приказы. Издание таких актов предусмотрено для других органов государственного управления. На практике же Совет Министров принимает правовые акты и в иных, не оговоренных в Законе «О Совете Министров Республики Беларусь» формах: положения, уставы, правила и т. п. В Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» предписано, чтобы такие акты утвержда-

лись постановлениями Совета Министров. Положения, уставы и т. п. – отдельные самостоятельные правовые акты, играющие исключительно важное значение в системе актов управления. Поэтому их издание должно быть предусмотрено в Законе «О Совете Министров Республики Беларусь».

5. *Правовые акты управления должны быть подписаны уполномоченными на то лицами.* В законодательстве рассматриваемо требование регламентировано довольно четко. Неподписанный акт остается решением, не имеющим юридической силы. Акт, подписанный некомпетентным лицом, не является законным. Подписываются официальные тексты правовых актов. Указы и распоряжения Президента Республики Беларусь подписываются только самим Президентом. Постановления Совета Министров и распоряжения подписываются Премьер-министром, а в его отсутствие – лицом, исполняющим такие обязанности – одним из заместителей Премьер-министра. Решения протокольного характера, которые могут приниматься на заседаниях (собраниях), у Премьер-министра и его заместителей отдельно (как правовые акты) не подписываются, а подписывается сам протокол. При необходимости рассылки (оповещения) таких решений делаются выписки из протокола. Акты иных органов подписываются руководителем соответствующего органа, принявшего (издавшего) акт, в его отсутствие – лицом, которому поручено исполнять его обязанности. В состав подписи входит: наименование должности лица, подписывающего акт, личная подпись и ее расшифровка (инициалы или инициал имени, фамилия).

6. *Правовые акты управления необходимо довести до сведения адресатов (исполнителей).* Это требование является обязательным для всех правовых актов управления. Иначе и быть не может, ибо исполнитель будет лишен возможности руководствоваться актом, исполнять его предписания. Правила о доведении до сведения адресатов правовых актов управления закреплены в различных нормативных актах. Отсутствие единого акта определяется многоаспектностью, видами и юридической силой актов управления, а также их адресатами. Так, в соответствии со ст. 62 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» нормативные правовые акты подлежат официальному опубликованию. Иные правовые акты Республики Беларусь подлежат официальному опубликованию в соответствии с Положением «Об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь». Согласно ч. 4 ст. 25 ТК приказ (распоряжение) нанимателя о приеме на работу объявляется работнику под расписку. Подобный порядок определен и для доведения до сведения акта о наложении дисциплинарного взыскания. Установлен пятидневный срок, в течение которого он должен быть объявлен под расписку (ч. 5 ст. 199 ТК). Постановление по делу об административном правонарушении объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Копия постановления в течение трех дней вручается или высылается лицу, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе (см. ч.2 ст. 263 КоАП).

7. Немаловажным требованием является *соблюдение в правовом акте необходимых реквизитов.* К ним, в первую очередь, следует отнести: вид акта (указ, постановление, распоряжение и т. п.); орган (должностное лицо), принявший (издавший) акт; название, обозначающее предмет регулирования; дата, место принятия (издания) акта и его регистрационный номер; подписи лиц, официально уполномоченных подписывать соответствующие правовые акты.

8. Правовые акты должны соответствовать государственным интересам.

9. С финансовой и юридической точек зрения правовые акты должны быть

достаточно обоснованными (см., например, ч. 5 ст. 14 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь»).

В отношении отдельных групп (видов) правовых актов управления существуют *специальные требования*, и существование их объясняется спецификой задач, которые могут быть решены лишь отдельными группами правовых актов, необходимостью повышения гарантий законности актов.

К *специальным требованиям* относятся:

- соблюдение сроков издания акта;
- издание акта лишь по специальному разрешению (согласию);
- издание по предварительному согласованию;
- издание с последующим утверждением;
- прохождение правовой экспертизы;
- включение акта в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь;

- наличие ссылки в правовом акте.

Некоторые правовые акты управления могут издаваться в пределах оговоренных в законодательстве сроков. Это требование преследует достижение различных целей:

во-первых, избежания волокиты;

во-вторых, повышения эффективности правового акта.

Так, правовые акты по результатам рассмотрения обращений граждан должны быть изданы в сроки, предусмотренные законодательством (см. Закон Республики Беларусь «Об обращениях граждан», ст. 271 КоАП).

В некоторых случаях акты управления могут издаваться с разрешения (согласия) соответствующего государственного органа. Например, Президент Республики Беларусь вправе издать указ о назначении Премьер-министра только с предварительного согласия Палаты представителей Национального собрания. С согласия Совета Республики возможно назначение Президентом Председателя Конституционного Суда, Председателя и судей Верховного Суда и т. д.

Президент Республики Беларусь дает согласие на издание решения облисполкомом о назначении председателя райисполкома.

Отдельные акты могут издаваться только по предварительному согласованию с соответствующими государственными органами. Например, председатель облисполкома или Минского горисполкома может издать акт о назначении первого заместителя председателя, заместителей председателя, управляющего делами и членов этих исполкомов по согласованию с Президентом Республики Беларусь, а назначения на подобные должности в райисполкомах и горисполкомах могут производиться их председателями по согласованию с вышестоящим исполнительным комитетом (см. ч. 4 ст. 9 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»). Назначение и увольнение руководителей отделов, управлений и иных структурных подразделений райисполкома должно быть согласовано председателем райисполкома с облисполкомом и его соответствующими отделами (управлениями) (см. ч. 6 п. 10 ст. 10 Закона).

Иногда изданный правовой акт управления требует утверждения соответствующим государственным органом. Так, издание Указа Президентом Республики

Беларусь о введении чрезвычайного положения в соответствии с п. 22 ст. 84 Конституции Республики Беларусь требует вынесения его в трехдневный срок на утверждение Совета Республики. Аналогичное утверждение требуется и при введении Президентом военного положения на территории Республики Беларусь, объявлении полной или частичной мобилизации в случае военной угрозы или нападения (п. 29 ст. 84 Конституции).

Проекты нормативных правовых актов управления проходят в обязательном порядке юридическую экспертизу. Ее вид зависит от вида правового акта. Юридическую экспертизу проектов нормативных правовых актов, вносимых на рассмотрение Президенту Республики Беларусь, проводит уполномоченное структурное подразделение Администрации Президента; проектов постановлений Совета Министров Республики Беларусь – Министерство юстиции, уполномоченное структурное подразделение аппарата Совета Министров; проектов постановлений (других актов) министерств, иных республиканских органов государственного управления, Национального банка Республики Беларусь, проектов решений местных исполкомов – юридические службы этих органов (см. ст. 49 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»).

Ряд правовых актов подлежит обязательному включению в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. К ним, в первую очередь, относятся нормативные акты Президента Республики Беларусь, Совета Министров, Национального банка, министерств и иных республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов (см. Положение о Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь, Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»).

Нормативные правовые акты Национального банка Республики Беларусь, министерств, иных республиканских органов государственного управления, которые касаются прав, свобод и обязанностей граждан либо носят надведомственный характер, включаются в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь после прохождения юридической экспертизы в Министерстве юстиции. Прохождение такой экспертизы – обязательное требование для указанного вида правовых актов.

Одним из дополнительных (специальных) требований можно назвать соблюдение условий о ссылках в правовых актах. Ссылки в статьях, частях, пунктах, подпунктах или абзацах нормативного правового акта на другие его статьи, части, пункты, подпункты или абзацы, а также на иные действующие нормативные правовые акты, их отдельные положения применяются в случаях, если необходимо показать взаимную связь нормативных предписаний либо избежать повторений (дублирования).

Ссылка на нормативный правовой акт должна содержать официальное наименование государственного органа (должностного лица), его принявшего (издавшего), название акта, номер внутренней регистрации, дату принятия (издания), источник официального опубликования (в том числе изменений, касающихся данного вопроса), а также точное (до абзаца) указание нормы, на которую делается ссылка.

Ссылка на нормативный правовой акт или его отдельную норму в этом же нормативном правовом акте делается только с соблюдением требований ст. 36 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь».

Несоблюдение указанных выше юридических требований, предъявляемых к правовым актам управления, делает их *дефектными*, т. е. свидетельствует, что акт имеет определенные упущения, недостатки.

Признать акт дефектным вправе лишь компетентный орган (должностное лицо). Оспорить его может любой гражданин, орган и т. д. путем подачи жалобы, протеста.

Общего порядка обжалования и опротестования актов управления не существует. Все определяется правовым статусом того или иного органа (должностного лица). Прокуратура действует в соответствии с Законом о прокуратуре и вправе опротестовывать лишь акты республиканских и местных органов государственного и хозяйственного управления, контроля, предприятий, учреждений и организаций, а также решения и действия должностных лиц.

Конституционный Суд Республики Беларусь рассматривает дела и дает заключения о соответствии Конституции Республики Беларусь, декретов, указов Президента, актов Совета Министров и актов любых иных государственных органов.

Соответствующим образом реагируют на незаконные акты управления общие и хозяйственные суды в Республике Беларусь.

Граждане в подобных случаях могут действовать в соответствии с Законом Республики Беларусь «Об обращениях граждан». Что же касается иных организаций – подведомственных предприятий и учреждений, нижестоящих органов государственного управления, то вопрос о реагировании их на незаконные акты не урегулирован.

Компетентные органы в зависимости от степени дефектности акта могут признать его ничтожным или недействительным. В научной литературе такие акты обозначают и иными терминами.

Ничтожными следует считать такие акты, у которых несоответствие предъявляемым требованиям не столь велико и не столь очевидно, незначительно, т. е. ничтожно. Иными словами, недостатки акта не влекут никаких значимых юридических последствий для исполнителей (адресатов). Подобный акт не требует отмены или внесения существенных изменений, например: акт, изданный с нарушением сроков, предусмотренных для рассмотрения обращений граждан, приказ, изданный с не совсем четким названием, обозначающим предмет регулирования.

Недействительный акт – это акт с такими дефектами, с которыми он (или часть его) не должен действовать, порождать юридические последствия. Следовательно, недействительный акт должен быть отменен полностью или в определенной части. Например, приказ об увольнении государственного служащего с нарушением ст. 42 ТК должен быть отменен. В таких актах, как решение районного исполнительного комитета об усилении охраны общественного порядка в районе, в котором наравне с другими волеизъявлениями предписано прокурору района повысить роль прокурорского надзора в этой сфере, а также даны поручения депутатам райсовета, отменяется лишь незаконное положение, а не полностью акт; значит, акт недействителен в определенной части.

Обжалование и опротестование актов о наложении дисциплинарных и административных взысканий урегулировано Трудовым кодексом и Кодексом об административных правонарушениях Республики Беларусь, а также другими нормативными актами. Этими же актами определен и порядок их отмены (изменения) по жалобе (протесту). Рассматриваемый порядок носит административно-процессуальный характер. Он обусловлен целым рядом специфических особенно-

стей. Законодательством не запрещено отменять (изменять) указанные акты по дисциплинарным делам вне процессуальных рамок, т. е. по своему усмотрению.

Отмена (изменение) юрисдикционного акта, как и его вынесение, осуществляется в процессе государственного управления, основывается на нормах административного права независимо от того, каким органом (государственного управления, судьей, судом) это делается. Судебное решение по гражданским, уголовным делам, вступившее в законную силу, не может быть отменено таким способом, несмотря на признание судом своей ошибки.

Обжалование или опротестование не влечет за собой признания акта управления незаконным. Если жалоба или протест удовлетворены, то соответствующий акт лишается юридической силы. В случае их неудовлетворения акт продолжает действовать. Подача жалобы или протеста является оспариванием законности акта. *Оспаривание* – это лишь высказывание предположения о дефектности акта. Оно может быть аргументированным или не содержать достаточных доказательств. Оспаривание способствует поиску доказательств «за» и «против».

Оспаривание может осуществляться любым лицом, если об этом нет оговорки в нормах права. Отменить акт вправе только компетентный орган (должностное лицо). Вывод об отмене должен быть юридически четко обоснован. До отмены акта невозможно говорить о его недействительности, даже несмотря на его очевидную юридическую несостоятельность. [74, с. 175 – 176]

13.5. Порядок принятия и действие правовых актов управления

Порядок принятия правовых актов управления

Необходимость принятия (издания) правовых актов управления определяется самой жизнью, необходимостью осуществления государственного управления. Принятие (издание) актов происходит в определенном порядке. Термин «принятие» – присущ актам коллегиального характера, акты в единоначальном порядке издаются.

Порядок принятия (издания) правовых актов управления – это разновидность административного процесса, один из видов административных производств, из которых состоит процесс. Он представляет собой многообразную деятельность, регламентируемую нормами административного права. Однако не существует одного правового акта, определяющего общий порядок принятия (издания) актов управления. Такой порядок регулируется многими правовыми актами. Некоторые аспекты рассматриваемого порядка закреплены в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», другие – в ведомственных регламентах. Анализируя указанные акты, можно сказать, что рассматриваемый порядок включает следующие стадии:

- 1) планирование подготовки проектов актов;
- 2) проявление инициативы;
- 3) подготовку проекта;
- 4) согласование проекта;
- 5) рассмотрение проекта;
- 6) вынесение решения;
- 7) придание выносимому решению правовой (юридической) формы;

- 8) проведение юридической или иной экспертизы;
- 9) включение правового акта в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь;
- 10) доведение акта до сведения исполнителей.

Названные стадии проходят не все правовые акты управления. Они при-
сущи преимущественно нормативным актам.

Перечисленные стадии имеют определенную самостоятельность и состоят
из подстадий, ряда процессуальных действий.

Планирование относится, в первую очередь, к подготовке проектов нор-
мативных правовых актов. В соответствии с Законом «О нормативных правовых
актах Республики Беларусь» такое планирование включает в себя разработку го-
сударственных программ и ежегодных планов подготовки проектов норматив-
ных правовых актов. Они составляют основу нормотворческой деятельности.

Подготовка проекта начинается с **проявления кем-то инициативы**.
Инициатива – это умение улавливать потребности жизни, необходимость реше-
ния насущных вопросов, относящихся к компетенции соответствующего органа
государственного управления. Инициатива проявляется в действиях, связанных с
внесением предложений о включении определенных вопросов в перспективные
и текущие планы работы органов управления, внесении проектов правовых ак-
тов. Субъектами ее могут быть различные лица, организации. Однако это не оз-
начает, что на любые инициативы орган государственного управления обязан
реагировать и все предложения рассматривать. В системе государственного
управления отсутствует институт законодательной (нормотворческой) инициа-
тивы, в соответствии с которым законодательный орган обязан рассмотреть за-
конопроект, внесенный субъектом такой инициативы (см. стст. 99, 138 Консти-
туции Республики Беларусь). Между тем пожелания (проекты актов) о рассмот-
рении тех или иных вопросов, поступившие от граждан, а, следовательно, и при-
ятие по ним соответствующих решений должны оцениваться как их предложе-
ния (обращения) и, руководствуясь ст. 40 Конституции Республики Беларусь,
государственные органы и должностные лица обязаны на них реагировать и да-
вать ответ по существу поставленных вопросов и в определенные законом сроки.

Если инициатива исходит от правотворческих субъектов, то она должна
ограничиваться пределами их компетенции. Инициатива обуславливается опре-
деленными основаниями, объективными причинами. В литературе их делят сле-
дующим образом:

- проведение в жизнь законов и актов вышестоящих органов;
- результат изучения соответствующих вопросов (проблем), обработки поступающей информации;
- решение оперативных, текущих вопросов;
- результат юридического факта;
- в связи с чрезвычайными обстоятельствами;
- по сезонным, ежегодно повторяющимся вопросам.

В ст. 47 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»
определено, что «Подготовка проекта правового акта может включать:

- 1) рассмотрение нормотворческого предложения по подготовке проекта;
- 2) организационно-техническое и финансовое обеспечение подготовки;

- 3) подбор необходимых материалов и информации;
- 4) разработку концепции проекта;
- 5) составление текста проекта;
- 6) согласование проекта;
- 7) проведение юридической и иных необходимых экспертиз».

Подготовка текста решения производится органом (его аппаратом), в компетенцию которого входит издание акта, или по его поручению одним или несколькими нижестоящими органами, должностными лицами. Не запрещается подготовка проектов актов гражданами или заинтересованными организациями.

Для **подготовки проектов** отдельных актов могут создаваться группы либо комиссии из специалистов. Роль специалистов велика в подготовке проектов любых актов, но особенно она важна при подготовке проектов по сложным вопросам. Во всех случаях нельзя исключать общественное мнение. Соблюдение юридических требований предлагает:

- 1) избрание надлежащей формы акта, чтобы в проекте были заложены лишь вопросы, относящиеся к компетенции данного органа;

- 2) учет действующего законодательства, обязательное участие в разработке проекта работников с юридической квалификацией или визирование ими проекта. Как правило, подготовленный проект должен пройти стадию согласования.

Согласование проекта акта необходимо для выработки единого мнения, для получения согласия всех заинтересованных с подготовленным содержанием решения. Проект акта согласуется с предприятиями, учреждениями, организациями, структурными подразделениями, должностными лицами, которые по своему правовому положению должны проявлять интерес к решению вопросов, содержащихся в проекте акта. Согласование может проводиться внутри организации, т. е. являться внутренним (внутриструктурным), внутри системы, т. е. с нижестоящими организациями, и внешним – за пределами системы, т. е. с не подчиненными, но имеющими непосредственное отношение к вопросам проекта акта организациями.

Согласие или несогласие с проектом правового акта выражается в форме визирования или представления (изложения) в письменной форме замечаний, высказывания своего видения решения при несогласии с проектом в целом или его отдельными частями.

Если согласование выражается в письменной форме, то оно должно быть проведено в тридцатидневный срок со дня получения в установленном порядке проекта, а визирование – в пятидневный срок, если иной порядок не предусмотрен Президентом Республики Беларусь (ч. 3 ст. 48 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»).

В Совете Министров Республики Беларусь проекты правовых актов управления должны быть завизированы работником, подготовившим их, и руководителем структурного подразделения, а в отсутствие руководителя – его заместителем. В состав визы входят личная подпись, ее расшифровка и дата визирования.

Проекты постановлений Совета Министров, распоряжений Премьер-министра Республики Беларусь и текстовые приложения к ним до представления на подпись должны быть завизированы руководителями структурного подразделения аппарата Совета Министров, специалистом (редактором) редакционно-издательского сектора.

Системно-внешнее согласование в зависимости от содержания правового документа осуществляется в Совете Министров Республики Беларусь в следующей очередности: с подчиненными и неподчиненными организациями, когда они выступают обязанной стороной в отношениях, возникающих вследствие издания правового документа или когда содержание документа затрагивает их непосредственные интересы; с научными организациями, занимающимися исследованиями в области, к которой имеет отношение содержание акта.

При необходимости и в случаях, предусмотренных законодательством, возможно согласование с общественными организациями (объединениями). Согласование производится также с органами, осуществляющими государственный вневедомственный контроль (надзор) в определенной области (санитарный, противопожарный и т. п.).

Согласование должно быть проведено и с другими органами в случаях, когда законодательством предусматривается возможность совершения управленческих действий только с разрешения этих органов. Так, в соответствии со ст. 84 Конституции Республики Беларусь Президент вправе издать указ о назначении премьер-министра с получения согласия Палаты представителей. Назначение на должности руководителей структурных подразделений местных исполнительных комитетов и освобождение от должности осуществляется по согласованию с вышестоящими органами (ч. 6 пп. 10, 12 ст. 10 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»).

Такое согласование должно оформляться грифом согласования, справкой о согласовании или протоколом обсуждения проекта акта на заседании коллегиального органа. Гриф согласования проставляется ниже текста и реквизита «подпись» и включает в себя следующие элементы: слово «Согласовано», наименование должности, подпись, инициалы и фамилию лица, с которым документ согласован, дату согласования. Справка о согласовании оформляется на бланке установленной формы.

Проект нормативного правового акта подлежит экспертизе. Она может быть:

- 1) юридической;
- 2) финансовой;
- 3) экономической;
- 4) экологической;
- 5) криминологической и т. д.

Юридическая экспертиза является обязательной. Суть ее состоит в обеспечении контроля за соответствием проекта действующему законодательству и международным договорам, участником которых является Республика Беларусь. В качестве экспертов могут выступать:

- 1) соответствующее структурное подразделение Администрации Президента Республики Беларусь;
- 2) Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь;
- 3) Министерство юстиции Республики Беларусь;
- 4) юридические службы органов государственного управления.

В зависимости от вида нормативного правового акта проводятся юридические экспертизы:

- 1) проектов актов, вносимых Президенту Республики Беларусь, – соответствующим структурным подразделением Администрации Президента;
- 2) проектов законов, которые вносятся в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, а также изменений и (либо) дополнений, внесенных в проект в Палате представителей, – Национальным центром законопроектной деятельности при Президенте. Проекты законов, которые поступили в Палату представителей, направляются в соответствующее структурное подразделение Секретариата Палаты представителей для подготовки необходимого заключения;
- 3) проектов постановлений Совета Министров Республики Беларусь – Министерством юстиции, уполномоченным структурным подразделением Аппарата Совета Министров;
- 4) проектов нормативных правовых актов министерств, иных республиканских органов государственного управления, Национального банка Республики Беларусь, решений местных Советов депутатов, местных исполнительных и распорядительных с органов – их юридическими службами (см. ст. 49 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»).

В процессе правового анализа конкретно определяется соответствие правового акта:

- 1) Конституции Республики Беларусь;
- 2) актам Главы государства Республики Беларусь;
- 3) законам Республики Беларусь;
- 4) международным договорам Республики Беларусь, в том числе требованиям унификации законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации;
- 5) постановлениям Правительства;
- 6) требованиям законодательной техники, в том числе согласованности нормативных актов между собой (см. п. 5 Положения о порядке осуществления правовой экспертизы правовых Национального банка, министерств и иных республиканских органов государственного управления).

После завершения подготовки проекта акта управления он выносится на рассмотрение органа или его руководителя. Внесение проектов нормативных актов в зависимости от их вида может сопровождаться приложением соответствующих документов (см. ст. 50 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»). Таким образом, осуществляется переход к следующей стадии принятия правовых актов управления.

Рассмотрение предполагает повторную оценку, которая может проводиться вместе с его обсуждением. Характер и процедура обсуждения зависят от решаемого вопроса и способа деятельности органа – единоначалия или коллегиальности. В единоначальных органах (министерствах, отделах и управлениях местных исполкомов) коллегиальное обсуждение не проводится. Оно заменяется оценкой, даваемой специалистами, научно-техническими и иными рекомендациями. В коллегиальных органах (Совете Министров Республики Беларусь, местных исполкомах) обсуждение происходит путем высказывания членами коллегии на заседаниях своего мнения, своих суждений по проекту акта при дискуссиях.

Вынесение решения составляет следующую стадию в системе принятия правовых актов управления. Правовой акт – это форма выражения решения.

Вынесенное решение становится правовым актом управления, если оно оформлено в виде указа, постановления, распоряжения (определенного документа) со всеми их реквизитами. Реквизиты документа, в котором отражено решение, придает ему правовой характер. В *единоначальных* органах такие документы подписываются должностным лицом, правомочным издавать данный акт. В *коллективных* органах указанные документы подписываются руководителем органа, принявшего (издавшего) решение, а в его отсутствие – лицом, исполняющим его обязанности (председательствующим на заседании). Датой издания правового акта считается дата принятия решения или подписания акта. Перед подписью указывается наименование должности лица, подписавшего акт, его инициалы и фамилия. Должность указывается без повторения наименования органа, обозначенного на бланке или штампе документа (акта).

В единоначальных органах принятие решения часто совпадает с одобрением подготовленного проекта акта лицом, компетентным его издавать. В актах, издаваемых в устной форме, все рассмотренные стадии сливаются (соединяются), и очевидным становится лишь само распоряжение, указание, т. е. решение.

Таким образом, **придание вынесенному решению правовой (юридической) формы** следует рассматривать в качестве отдельной стадии принятия (издания) правового акта управления (правотворческого процесса).

Правовые акты управления имеют адресатов, исполнителей. Поэтому после принятия акты необходимо довести до их сведения, т. е. обнародовать. **Обнародование** является для большинства актов завершающей стадией принятия акта управления.

Виды, пути обнародования могут быть различными: личное (персональное) ознакомление в устной форме, ознакомление путем высылки копий, вывешивания, ознакомление под расписку. В случаях, когда адресатов много, акт размножают, оставляя у себя первый экземпляр (оригинал), рассылают, обнародуют через средства массовой информации (пресса, радио, телевидение) или в специальных изданиях. Обнародование может быть официальным и неофициальным.

Официальным опубликованием является доведение правовых актов управления до всеобщего сведения путем перепечатывания их текстов в полном соответствии с подписанными оригиналами в следующих изданиях:

- 1) в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь;
- 2) в газете «Советская Белоруссия» – акты Президента Республики Беларусь;
- 3) в газете «Республика» – постановления Совета Министров Республики Беларусь, распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь, правовые акты республиканских органов государственного управления;
- 4) в периодических печатных изданиях, которые определяются в соответствии с законодательством Республики Беларусь – правовые акты областных и Минского городского исполнительных комитетов.

Официальное опубликование актов осуществляется на том государственном языке, на котором они приняты. Опубликование на других языках допускается только при наличии официального перевода их на соответствующий язык,

утвержденного соответствующим государственным органом (должностным лицом) в порядке, установленном для принятия (издания) этого акта.

Не подлежат опубликованию акты или отдельные их положения, содержащие государственные секреты или иные охраняемые законодательством Республики Беларусь сведения. Об этом на оригинале акта делается соответствующая отметка уполномоченным государственным органом (должностным лицом).

Акты публикуются с указанием обязательных их реквизитов: наименования органа (должностного лица), принявшего (издавшего) правовой акт, вида этого акта, даты его принятия, порядкового номера и названия.

Правовые акты управления могут быть опубликованы в изданиях, не являющихся официальными, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, переданы посредством иных способов распространения информации.

Неофициальное опубликование осуществляется только после его официального опубликования с соблюдением требований, предъявляемых к деятельности по распространению правовой информации (см. Положение о порядке распространения правовой информации в Республике Беларусь), при этом обязательно указывается также источник официального опубликования, номер и дата выдачи лицензии на осуществление деятельности по распространению правовой информации, если в соответствии с законодательством Республики Беларусь наличие такой лицензии необходимо.

Таким образом, **доведение правовых актов управления до сведения исполнителей** осуществляется по существу в двух формах: путем *публикации* и *оповещения*. Нормативные акты подлежат обязательной публикации, индивидуальные – могут доводиться до сведения путем оповещения. [74, с. 176 – 188]

Действие правовых актов управления

Действие правовых актов начинается со *времени вступления их в силу*. По действующему законодательству они вступают в силу по-разному. Все зависит от вида правового акта, органа, его принявшего, и ряда иных обстоятельств.

Порядок вступления нормативных правовых актов в силу урегулирован Законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» и Положением «Об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь». Сроки вступления актов в силу не одинаковы. Одни акты вступают в силу со дня их принятия, другие – через десять дней после опубликования, третьи – со дня включения в Национальный реестр, четвертые – со дня опубликования, пятые – в срок, оговоренный в самом акте.

Правовые акты управления, вступившие в силу, действуют, как правило, постоянно (бессрочно), пока не будут отменены. Некоторые могут иметь временный характер и действуют в рамках оговоренного в них срока. Временный срок действия может быть установлен для всего акта или его частей. В этом случае в акте (его части) указываются сроки действия акта или событие, при наступлении которого акт утрачивает силу. По истечении указанного срока или при наступлении события акт (его часть) автоматически утрачивает силу. До истечения установленного срока орган (должностное лицо), принявший (издавший) акт, может

продлить его действие на новый срок или придать ему бессрочный характер (см. ст. 66 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»).

Постоянный или временный характер действия правового акта не является препятствием для приостановления или прекращения его действия, т. е. отмены. В законодательстве не всегда четко определяются порядок и юридические последствия приостановления и прекращения действия акта.

Приостановление и прекращение действия (отмена) влекут разные юридические последствия, как для самого акта, так и для регулируемых им общественных отношений. Приостановление не влечет за собой утрату актом юридической силы. Оно лишь не дает возможности применять (исполнять) этот акт. *Приостановление* – это временное прекращение, задержание действия акта.

Приостановление акта – юридическая акция. Она заканчивается продолжением действия акта либо его отменой. *Продолжение действия* акта возможно при условиях: законности, исчезновения обстоятельств, препятствующих исполнению, например, постановления о наложении административного взыскания, истечения срока, на который акт был приостановлен. Отмена возможна при доказанности незаконности акта или наличии иных причин.

Отмена прекращает действие правового акта.

Прекращение действия правовых актов управления может быть осуществлено и по другим основаниям:

- 1) в силу исполнения содержания акта;
- 2) в силу юридического события. Например, гражданин, назначенный на должность, не приступил к выполнению своих служебных обязанностей; в случае смерти гражданина, к которому применено административное взыскание;
- 3) в силу расторжения трудового договора одной его стороной (например, увольнение гражданина по собственному желанию);
- 4) в силу истечения срока действия временного акта;
- 5) в силу издания нового акта, вобравшего в себя содержание первого.

Действие правовых актов управления имеет и пространственные пределы. Акты *республиканских* органов, других органов, находящихся в центре, распространяют свое действие на всю территорию республики. Акты органов, призванных осуществлять *местное* управление и самоуправление, действуют в рамках соответствующей административно-территориальной единицы – области, района, города, поселка, сельсовета. Акты органов, не подчиненных местным исполкомам, могут быть и *межтерриториального характера*, распространять свое действие на определенные территории, например, органов железнодорожного и воздушного транспорта.

Действие нормативных правовых актов Республики Беларусь распространяется на граждан и юридических лиц Республики Беларусь, иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, которые находятся на территории Республики Беларусь, за исключением случаев, установленных законом и международными договорами Республики Беларусь.

ТЕМА 14. МЕТОДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

14.1. Понятие и особенности метода осуществления управленческих действий.

14.2. Виды методов осуществления управленческих действий.

14.3. Убеждение и стимулирование в административном праве. Понятие убеждения.

14.4. Административное принуждение. Правовое принуждение.

14.1. Понятие и особенности метода осуществления управленческих действий

Рассмотрение вопроса о формах управления (исполнительной власти или формах управленческих действий) влечет за собой анализ другого правового явления в управленческой теории и практике – метода осуществления управления (управленческих действий). **Метод управления** представляет собой правовое средство, которое используется для достижения целей, решения задач и осуществления функций государственной управленческой деятельности. Категории формы и метода управления необходимо рассматривать в неразрывной связи. Существуют определенные сложности с пониманием категории метода управления, с отграничением ее от формы управления и метода правового регулирования. Методы управления применяются субъектами исполнительной власти и государственного управления, т. е. субъектами административного права. Содержание методов управления можно легко описать в словах, но порой очень трудно увидеть его конкретное проявление на практике. Форма управления включает в себя способы управляющего воздействия: например, органами публичного управления принимается административный акт, в котором устанавливается обязанность конкретных должностных лиц осуществлять контроль в соответствующей сфере деятельности юридических лиц и применять административные меры. Форма первична по отношению к методу. Форма управления показывает, что конкретные управленческие действия осуществляются путем оформления их, например, в правовой акт управления, который вызывает для субъектов юридические последствия. Метод управления дает возможность увидеть характер взаимоотношений между субъектом и объектом управления. *Метод управления обязательно находит свое выражение в форме управления.* Иначе говоря, если бы не было формы управления, методы управления, т. е. способы управляющего воздействия субъекта управления на объект, потеряли бы всякий смысл, ибо управляющее воздействие оставалось бы только идеей, желанием, но было бы лишено формального содержания. Например, как можно применить меры административного или дисциплинарного взыскания, либо разрешить строительство нового здания, либо оказать финансовую помощь хозяйствующему субъекту при помощи бюджетного финансирования (это все способы воздействия на конкретного субъекта) без документального оформления таких управленческих действий, т. е. без принятия соответствующего правового акта управления? Таким образом, уже отсюда становится очевидной неразрывная связь метода управления с административным актом, как самой важной формой осуществления управленческих действий.

В системе государственного управления *методы управления* являются важнейшим правовым средством. Методы государственного управления имеют и другие наименования, например: методы осуществления управленческих действий, методы управленческой деятельности, административно-правовые методы. Сущность этих понятий едина: **методы управленческих действий** –

это определенные способы или приемы, которые используются органами публичного управления и их должностными лицами в установленных законами пределах при осуществлении управления, управленческих действий, административного воздействия в отношении соответствующих объектов и лиц.

С теоретической точки зрения вопрос об административно-правовых методах целесообразно рассматривать с двух сторон:

1) теоретическое обоснование необходимости существования методов управления и их важность в управленческой среде;

2) формирование и нормативное обеспечение механизма его реализации.

Метод управленческих действий представляет собой способ достижения и решения целей, задач, осуществления функций государственного управления (или, в широком смысле, публичного управления) органами исполнительной власти. При помощи методов управления непосредственно осуществляются функции государства, решаются его задачи, обеспечивается правопорядок, права, свободы и законные интересы граждан, юридических лиц, различных организаций. Методы управления – необходимый элемент осуществления публичного управления в области экономического (хозяйственного), социального и административно-политического строительства и развития.

Вопрос о методах управления – это вопрос о том, каким образом решаются управленческие дела, при наличии каких способов управление достигает установленных целей. Методы управления – это способы целенаправленного воздействия одного субъекта права на другого (на коллектив, группу или одного человека), т. е. это особая связь с конкретными людьми. В специальной литературе имеет место определенное единство в понимании методов управленческих действий. К числу традиционных *признаков (или характерных черт) методов управления* можно отнести следующие:

1) существование методов управления обусловлено формированием исполнительной ветви государственной власти и соответствующих органов исполнительной власти;

2) цель использования метода управления или его практическое назначение – обеспеченно государственного управления, практической управленческой деятельности органов исполнительной власти для решения установленных задач и осуществления функций управления;

3) методы применяются и используются в процессе публично управленческой деятельности;

4) наличие особого правоотношения между субъектом и объектом государственного управления, выражающееся в соответствующих правомочиях у государственного органа и должностных лиц по применению мер как убеждающего, воспитательного, регулятивного характера, так и властного, государственного, которое обеспечивается специальными силами и средствами; методы управления отражают связи и отношения, возникающие между субъектом и объектом управления;

5) установление в правовых актах управляющего воздействия, т. е. правовое регулирование порядка применения метода управления; в управленческой практике используются методы, которые не установлены в правовых нормах (например, применение в необходимых случаях мер убеждения и воспитания);

6) методы являются средством осуществления установленной за субъектами государственного управления компетенции и полномочий;

7) отражают характер используемых управляющим субъектом правомочий по отношению к объекту управления; выражают юридически-властные полномочия соответствующего субъекта управления;

8) содержание управляющего воздействия в каждом конкретном случае зависит от специфики объекта управления, в отношении которого могут применяться методы управления (например, физическое лицо или организация; форма собственности; наличие вертикальной подчиненности);

9) как и всякое управленческое воздействие, методы управления обеспечивают должный порядок в системе управления; они имеют *организующий характер и упорядочивают* происходящие в системе управления процессы;

10) реализация нормотворческих и индивидуально-распорядительных полномочий субъектами государственно-властного управленческого воздействия, т. е. в некоторых случаях необходимо применить усилия для разработки и принятия нормативного правового акта управления, действующего для неограниченного круга лиц, в других случаях применяется индивидуальное воздействие на конкретного субъекта;

11) динамизм методов управления, т. е. они приносят в управленческую действительность процессуальные начала, способствуют реальному движению в системе управления, выполнению необходимых функций и полномочий;

12) наличие установленного законодательством порядка применения методов управления;

13) существование организационно-правовых форм применения методов управления или правовых форм их выражения. Она напрямую зависит от форм, используемых в процессе управления, т. е. методы управления могут содержаться в самих формах управления. В этом смысле форма и методы управления неразрывно взаимосвязаны. Например, метод административного принуждения выражается в форме издания индивидуального акта (постановления соответствующего юрисдикционного органа) о наложении на конкретное лицо меры административного взыскания (штрафа, административного ареста и т.д.); методы управления могут выражаться и в форме административного нормотворчества – в тех случаях, когда для обеспечения управляющего воздействия необходимо разработать и принять определенный нормативный правовой акт. Инициирование принятия такого правового акта и есть практическая реализация метода управления;

14) метод управления имеет *специфический характер управляющего воздействия на объекты*. Он может оказывать *прямое* воздействие (например, применение физической силы к правонарушителю или мер дисциплинарного воздействия к должностному лицу) или *косвенное* воздействие (например, реализация на практике предусмотренных законами правоограничений для государственных служащих, или, наоборот, применение мер поощрения; принятие решения о размещении государственного заказа, заключении государственного контракта, разработки государственной программы, стимулирования развития конкретных отраслей промышленности и производства);

15) содержащееся в методе управления индивидуальное (применяемое должностным лицом единолично) или коллегиальное воздействие на объект управления (применяемое воздействие – результат коллегиального обсуждения и осуществления);

16) временные пределы применения метода управления. Управленческое воздействие может быть кратковременным (единовременным, одномоментным), т. е. когда необходимо окончательное решение управленческого дела, вопроса или спора при помощи специфического метода управления. Вместе с тем применение метода управления для достижения определенной цели или решения задачи может осуществляться в течение длительного времени (в данном случае может применяться один и тот же или несколько методов управления в совокупности).

Как отмечает В. М. Манохин, метод управления является связующим звеном между субъектом административного права и другими участниками отношений, заключая в себе не только волеизъявление, но и характер волеизъявления. Именно в характере волеизъявления, по мнению В. М. Манохина, и содержится существо метода управления. [115, с. 144]

Воздействие на объекты управления, реализуемое посредством метода управления, может быть различным по своему характеру, назначению и содержанию. В зависимости от этого можно говорить и о различных *характеристиках самих методов управления*.

Во-первых, если управленческое воздействие характеризуется реализацией юридически-властных действий по отношению к управляемому объекту, то речь идет о методах управления, применение которых влечет важные юридические последствия, т. е. *об административно-правовых методах* (например, управление объектами государственной собственности; применение принуждения к должностным и юридическим лицам; административно-правовое регулирование экономических отношений при помощи таких инструментов, как централизованное регулирование, государственный контроль, регистрация, разрешение, лицензирование).

Во-вторых, если методы управления направлены на организацию деятельности органов управления и управленческого персонала, а также на обеспечение управленческих органов необходимыми материалами и средствами, то эти методы могут быть названы *организационными методами управления* (например, осуществление в органе исполнительной власти комплексных мероприятий по обеспечению проведения аттестации государственных служащих).

В-третьих, если в процессе реализации метода управления главным образом осуществляется контроль за управляемым объектом в какой-либо сфере, то такие методы называются *контрольными*.

В-четвертых, если методы управления направлены на обеспечение совершения различных процессуальных действий, то они носят название *процессуальных методов управления* (например, возбуждение дисциплинарного производства; организация проведения совещания или пресс-конференции в органе исполнительной власти).

Важнейшими среди указанных методов являются административно-правовые, т. е. такие, реализация которых сопровождается осуществлением государственных юридических властных полномочий органов государственного управления и их должностных лиц.

В настоящее время в системе государственного управления в области экономики оформляются и приобретают необходимое юридическое содержание методы общего регулирования, или *методы административно-правового регулирования*, которые содержат мощный и эффективный потенциал управляющего воздействия на экономические отношения. Это, например, государственный контроль в различных отраслях и сферах экономики; оказание финансовой бюджетной поддержки некоторым отраслям промышленности; обеспечение эффективного управления казенными предприятиями; антимонопольное регулирование; проведение приватиза-

ционных мероприятий; выдача лицензий, позволяющая определенным субъектам заниматься той или иной деятельностью. Эти и другие административно-правовые методы имеют целью защиту публичных интересов, усиление роли государства в осуществлении мероприятий, направленных на защиту правового порядка, прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, поддержание дисциплины в области государственного управления. [146, с. 28 – 35]

14.2. Виды методов осуществления управленческих действий

В административно-правовой учебной литературе традиционно рассматриваются два универсальных метода управляющего воздействия в системе государственного управления: *убеждение и принуждение*. На практике эти методы имеют множество различных проявлений.

К *убеждению* как методу воздействия на людей прибегают в процессе принятия разъяснительных, воспитательных, поощрительных и других мер морального значения.

Поощрение направлено, прежде всего, на сознание государственного служащего, должностного лица. Этот метод содержит в себе стимулирующий потенциал, который способствует обеспечению законности и дисциплины как в системе государственного управления, так и во взаимоотношениях исполнительной власти с гражданами, юридическими лицами, различными субъектами правовых отношений.

Достижение целей и задач управления может обеспечиваться при помощи мер принудительного характера, в этом случае объекты управления вынуждены действовать в порядке, установленном нормативными правовыми актами. В случае, если поведение лиц не соответствует требованиям этих правовых актов, государство, его органы и должностные лица имеют право применять меры принуждающего характера. Иногда эти меры бывают превентивными, т. е. обеспечивающими правовой порядок, общественный порядок, установленный режим осуществления действий. В некоторых случаях меры принуждения направлены на наказание лиц, совершивших правонарушение (проступок) – это могут быть меры административного, дисциплинарного, уголовного и материального характера. В некоторых случаях меры принуждения направлены на пресечение неправомерного поведения лиц, а также восстановление законного порядка в системе различных общественных отношений.

Методы управления бывают *прямыми (административными) и регулируемыми (экономическими)*. Последние в литературе называются методами косвенного управления.

Прямые методы характеризуются односторонностью государственно-властного воздействия субъекта управления на объекты (граждан, юридических лиц, государственных и муниципальных служащих). Лицо, осуществляющее управление, принимает властные, влекущие юридические последствия правовые акты управления, которые обязательны для исполнения соответствующими лицами. Неисполнение постановления, приказа, распоряжения является нарушением дисциплины и может повлечь за собой применение к виновному установленных законом мер принуждения. Сама идеология государственного управления требует наличия в арсенале методов управления подобных методов прямого властвующего (административного) воздействия. В широком смысле административные методы обеспечивают единство исполнительной власти, дисциплину и порядок во взаимоотношениях различных субъектов и институтов государственного управления, законность функционирования органов исполнительной власти.

Административные методы воздействуют на сознание, волю и поведение лиц, которым адресованы данные методы. При их реализации не происходит прямого экономического воздействия на субъектов права. Материально-имущественные последствия их применения либо отсутствуют вообще, либо незначительны. При использовании прямых методов управления объекты управления лишены возможности осуществлять управление по своему усмотрению. Они обязаны выполнить полученное предписание в рамках установленных административных процедур. Большое значение в этом случае приобретают положения не только законов, но и иных нормативных правовых актов, содержащих предписания, порядок их выполнения, а также контрольно-надзорные средства и инструменты. Характерной особенностью прямых методов управления является контроль за выполнением объектами управления (должностными лицами, служащими, подчиненными, гражданами, юридическими лицами) отданных распоряжений и приказов, иных административных актов. В необходимых случаях специальными субъектами могут быть применены меры государственного принуждения к лицам, не выполняющим установленных требований.

Полноценное достижение целей и задач государственного управления невозможно без использования методов прямого административного воздействия на субъекты права. *Прямое воздействие* – это издание приказа, распоряжения, исходящего от вышестоящего должностного лица или от управляющего субъекта, имеющего соответствующие полномочия. При прямом управляющем воздействии на управляемые субъекты не требуется дополнительного согласования применяемых административных мер. Внеэкономический характер административных методов обусловлен отсутствием воздействия на материальные интересы управляемых, т. е. последние обязаны подчиняться соответствующим распоряжениям и указаниям субъекта государственного управления, не рассчитывая на получение материальной выгоды или материального поощрения. Должное поведение достигается добровольным соблюдением соответствующих положений, распоряжений и указаний, т. е. главное воздействие здесь – моральное. При этом субъекты, обязанные подчиняться распоряжениям управляющего лица, обладают соответствующим правовым статусом, который и обеспечивает их должное поведение.

Прямое административное воздействие государства и его органов на экономические отношения необходимо также для обеспечения реализации государством своей экономической функции. Основные проявления прямого административного воздействия государства в области экономики следующие: монопольное государственное осуществление отдельных видов экономической деятельности (например, таможенная деятельность); государственное управление и централизованное регулирование хозяйственной деятельности казенных предприятий; управление объектами государственной собственности; осуществление государственного контроля в экономической сфере; регистрационные, разрешительные и лицензионные мероприятия и т. д. К методам прямого административного воздействия относится также устанавливаемое государственными органами для различных организаций и предприятий лицензирование хозяйственной деятельности.

Административные методы можно классифицировать по различным основаниям:

1) в зависимости от *формы выражения административные методы управления* могут быть *правовыми* (содержатся в нормативных правовых актах и имеют свое правовое содержание) и *организационными* (характеризуются осуществлением субъектом управления определенных организационно-управленческих действий);

2) на основе административно-правовых признаков выделяются *нормативные* (применяются с целью принятия нормативных правовых актов, содержащих общеобязательные правила поведения) и *индивидуальные* (применяются с целью принятия индивидуального административного акта) методы управления;

3) *по степени управляющего воздействия на объекты управления* различают *императивные* (содержат запреты, прямые административные команды, государственно-властные предписания, обязывающие к совершению необходимых действий или соответствующего должностного поведения), *уполномочивающие* (разрешают совершить определенные действия или принять соответствующие акты управления), *поощрительно-рекомендательные* (содержат поощрение или рекомендации по осуществлению определенных действий, соответствующего поведения) методы управления.

Методы регулирующего (непрямого) управления в литературе называются также *экономическими методами*. Их применение обеспечивает удовлетворение экономических или материальных интересов объектов управления при достижении их должного поведения. Управляющий субъект создает благоприятные условия для достижения целей и решения задач управления путем воздействия на индивидуальные интересы управляемых субъектов. Материальное (или экономическое) стимулирование является движущей силой, обеспечивающей соблюдение управляемыми объектами установленных правил и положений в своей деятельности; таким образом достигаются цели управления в развитии как внутриаппаратных (например, материальное поощрение служащих в органах государственного управления; обеспечение действия для должностных лиц установленных в законе материальных и имущественных льгот), так и экономических отношений (например, стимулирование внедрения в экономику разумных нововведений, поддержка некоторых отраслей экономики в конкретном регионе страны, предоставление налоговых льгот).

Эффективное управляющее воздействие на управляемых со стороны органов государственного управления достигается при применении экономических методов *косвенным путем*. Методы регулирующего управления имеют ряд особенностей, среди которых можно выделить, например, следующие: опосредованное достижение желаемого управленческого результата путем воздействия на сознание и волю управляемых лиц; формирование управленческой реальности, обеспечивающей должное поведение управляемых субъектов через оказание воздействия на их интересы, потребности, желания; обеспечение правовой защиты в рамках административного и судебного обжалования действий или решений, нарушающих права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц; издание актов управления, управомочивающих на совершение соответствующих действий и принятие управленческих решений; возможность выбора вариантов поведения лицами, которым адресованы методы осуществления управленческих действий; нормативное установление механизма стимулирования. Думается, что термин «косвенные методы управления» – не самое верное в данном случае обозначение. Экономическое воздействие (или экономическое принуждение) является таким же прямым способом воздействия, как и прямое административное воздействие при помощи приказа или распоряжения. Несмотря на известную долю условности в формулировке данного понятия («косвенное воздействие»), в основе соблюдения правил или требований всегда *находятся обязанности и соответствующие интересы лиц*. Применение косвенных методов не дает управляемому субъекту возможности действовать по собственному усмотрению; всегда для него что-то предусматривается, хотя при этом ему обеспечивается материальный инте-

рес (например: проведение разумной и эффективной налоговой политики и нововведений в этой сфере; разработка государственных программ; размещение государственных заказов и заключение государственных контрактов).

Экономические методы публичного управления, так же как и административные, должны применяться только на основании нормативных положений. Стимулирующее воздействие этих методов управления должно проявляться в системе публичного управления с высокой степенью очевидности, значимости и эффективности. Только тогда административная система, имеющая государственно-властную управленческую природу и базирующаяся в основном на административных «командах», понимаемых в демократическом смысле, обеспечивает должный уровень управляемости государством и обществом. Среди необходимых элементов так называемого косвенного государственного регулирования рыночной экономики учеными выделяются следующие: государственная информация и прогнозы; государственные программы, контракты и заказы; регулирование динамики цен, доходов, занятости, профессиональной подготовки; налоговая и амортизационная политика. Следует иметь в виду, что существенные особенности публичного управления, налагающие свой отпечаток, как правило, на все административно-правовые институты, оказывают влияние и на административные и экономические методы осуществления управленческих действий. Это объясняется тем, что субъекты государственного управления наделены государственно-властными полномочиями, необходимым объемом компетенции; особым правовым статусом обладают и государственные, и муниципальные служащие, все должностные лица, которые в необходимых случаях могут и обязаны осуществлять в рамках установленных административных процедур как административные, так и экономические методы управления.

Административные и экономические методы, имея различное назначение и содержание, на практике, как правило, взаимосвязаны и обладают *общими чертами*:

- 1) управленческое содержание;
- 2) субъекты применения;
- 3) объекты управляющего воздействия;
- 4) необходимость достижения целей и решения задач управления;
- 5) форма осуществления управляющего воздействия (принятие административного акта или правового акта управления).

Вместе с тем в различных отраслях и сферах государственного управления обнаруживается преобладающее использование тех или иных методов управления. Например, в сфере организации и функционирования органов государственной безопасности или органов внутренних дел преобладает применение административных методов; в области образования, науки, здравоохранения наряду с прямым административным воздействием большое значение имеют экономические методы; в области управления промышленностью также большую роль играют экономические методы, хотя не исключаются методы административного регулирующего воздействия.

Административные и экономические методы образуют соответствующие системы способов и приемов управляющего воздействия. К числу *традиционно используемых методов управления* относятся следующие:

- регулирование управленческой деятельности;
- установление соответствующих положений, действующих в системе государственного управления;
- принятие решения о необходимости внедрения в процесс управления новых управленческих технологий и инструментов;

- установление запретов, правоограничений и обязанностей в совершении тех или иных действий или принятии соответствующих решений;
- устное или письменное распоряжение о необходимости выполнения конкретного задания;
- управление объектами государственной собственности;
- осуществление разрешительной, регистрационной деятельности по лицензированию;
- принятие решения об образовании, реорганизации и ликвидации организаций, подведомственных соответствующим органам государственного управления;
- финансовая поддержка при помощи бюджетного финансирования отдельных отраслей, производств, предприятий;
- осуществление антимонопольной деятельности;
- установление стандартов, правового режима осуществления сертификационной деятельности, государственной статистики;
- принятие решения об удовлетворении требований субъектов публичного управления;
- принятие решения о реорганизации системы и структуры органов исполнительной власти;
- формирование управленческого персонала и принятие мер по обеспечению эффективности его деятельности (назначение на должность, проведение аттестации, повышение по службе, присвоение нового квалификационного разряда (классного чина), направление на повышение квалификации, освобождение от должности);
- приостановление или отмена правовых актов управления;
- принятие решения о необходимости заключения публично-правовых договоров (административных договоров);
- размещение государственного заказа;
- установление процессуальных положений и процедур для осуществления регулирующей управленческой деятельности, а также для разрешения возникающих в сфере управления споров и иных управленческих дел;
- осуществление контрольной и надзорной деятельности;
- осуществление административной юрисдикции;
- осуществление нормотворческой деятельности;
- применение мер административного принуждения;
- проведение поощрительных и иных стимулирующих мероприятий;
- применение мер материальной ответственности.

Административные методы государственного управления, содержащие регулирующие нормы, дозволения, предписания, разрешения, запреты – необходимый элемент существования и функционирования системы государственного управления. Нельзя как переоценивать, так и недооценивать административные методы осуществления управленческих действий, поскольку они являются необходимым атрибутом демократической административной системы. В условиях правовой государственности они должны применяться субъектами публичного управления в соответствии с установленными процедурными правилами и для решения соответствующих управленческих задач. Эффективность и законность применяемых административных методов управления во многом зависит от управленческого персонала, его правовой культуры, образования, условий осуществления управленческой деятельности.

В качестве еще одной группы методов государственного управления в литературе выделяются *социально-психологические методы управляющего воздействия*, которые должны способствовать созданию в органах исполнительной власти благоприятного и устойчивого морально-психологического климата. Не отрицая важности данных методов управления, следует заметить, что они не имеют *правового содержания*. Социально-психологические методы, как и *социологические методы управления* (например, управление социально-массовыми процессами, коллективами, органами, группами; повышение социальной активности; управление индивидуально-личностным поведением) являются объектом изучения *психологии и социологии государственного управления*. Однако в силу того, что они используются в управленческой практике, большое значение приобретает специфическая подготовка лиц, применяющих данные методы управления. В этом смысле следует признать целесообразным для государственных и муниципальных служащих, для должностных лиц, особенно руководящего управленческого персонала органов исполнительной власти, регулярное повышение квалификации не только в юридической сфере, но и в области психологии, социологии и этики публичного управления. [146, с. 35 – 44]

14.3. Убеждение и стимулирование в административном праве.

Понятие убеждения

В юридической литературе широко распространено мнение, что существуют два универсальных способа воздействия на сознание и волю людей: убеждение и принуждение. [130, с. 161]

Однако многие авторы считают, что в этом ряду как важный и самостоятельный должен быть назван и метод поощрения. [7, с. 74 – 80]; [37, с. 85 – 92] Таким образом, по основанию и содержанию воздействия следует различать методы убеждения, поощрения и принуждения.

Убеждение в государственном управлении – это метод воздействия государства на сознание и поведение людей, представляющий собой комплекс воспитательных, разъяснительных мероприятий в целях повышения сознательности, организованности, добросовестного соблюдения гражданами правовых норм.

Цель убеждения как особого средства воспитания состоит в том, чтобы обеспечить соблюдение правовых требований рабочими и служащими, всеми трудящимися в силу внутреннего признания этих требований. Оно позволяет совместить требования закона, властные предписания компетентных органов с внутренней убежденностью работника, достичь единства его интересов и общества, совпадения его интересов и общества, воли народа, воплощенной в законе, с индивидуальной волей. Убежденность человека должна быть результатом его размышления и принятия решений.

Поворот к правовому государству показал, что командные, а тем более репрессивные методы решения общественных проблем неприемлемы. В качестве основного государство должно использовать метод убеждения граждан в необходимости неуклонного соблюдения Конституции Республики Беларусь и принятых в соответствии с ней законов, уважения прав, чести и достоинства человека, добросовестного выполнения своих обязанностей, ответственности перед обществом.

Убеждение, прежде всего, представляет собой определенную внутреннюю позицию субъекта убеждения. В широком смысле везде, где есть субъективная уверенность в каком-либо факте, понимании или оценке чего-либо, имеет место убеждение.

Чтобы сохранить свое убеждение, человек должен постоянно поддерживать и укреплять субъективную уверенность в его истинности. Однако проблема состоит не только в том, насколько человек верен своим убеждениям, является субъективно честным, но и в том, насколько эти его личные убеждения отражают объективную истину.

В демократическом обществе *убеждение – главный метод воздействия.*

Во-первых, оно используется систематически и в отношении всех граждан.

Во-вторых, убеждение обеспечивает добровольное выполнение норм, команд, а, в конечном счете, воспитывает убежденность, привычку к законопослушанию.

В-третьих, оно выражает управляющее (упорядочивающее) воздействие субъектов исполнительной власти на соответствующие объекты.

В-четвертых, оно органически связано с целевым назначением этого вида государственной деятельности как особого варианта практической реализации единой государственной власти.

В-пятых, оно используется субъектами исполнительной власти в качестве средства реализации закрепленной за ними компетенции.

В-шестых, метод управления всегда непосредственно выражает принадлежащие государству и его исполнительному аппарату полномочия юридически-властного характера.

В-седьмых, для методов управления характерна правовая форма непосредственного выражения.

Степень убежденности проверяется в процессе практической деятельности граждан, в линии их поведения.

Убеждение как способ укрепления правопорядка и законности включает совокупность политических, воспитательных, идеологических, социально-психологических и других факторов, организационную систему средств и форм воздействия на сознание личности в целях обеспечения ее социально полезного поведения.

Убеждение выражается в таких формах, как идеологическое воздействие, идейно-политическая и пропагандистская деятельность, агитационно-массовая и культурно-массовая работа; повышение политической и правовой культуры; разъяснение политики государства, действующего законодательства; нравственное и правовое воспитание; индивидуальная массовая работа; распространение передового опыта; совершенствование профессионального мастерства; критика отрицательных поступков; совершенствование форм и методов управления; личный пример руководителя и др.

Целью применения разнообразных форм воздействия на сознание личности является воспитание потребности и стойких привычек правомерного поведения.

С точки зрения социальной психологии метод убеждения относится к определенному виду передачи информации, обеспечивающему взаимодействие и взаимопонимание между людьми. От других видов передачи информации (внутренние сообщения) убеждение отличается тем, что имеет своей целью передачу информации (в такой форме, чтобы она превратилась в систему установок и принципов личности или оказала существенное влияние на эту систему). [35, с. 229 – 231]

Понятие стимулирования (поощрения)

Одним из методов управляющего воздействия является стимулирование должного поведения участников управленческих отношений.

Под *стимулированием* следует понимать целенаправленно используемый побудитель к добросовестному труду, в соответствии с которым работник добровольно выполняет трудовые обязанности, руководствуясь личной моральной или материальной заинтересованностью в результатах своего труда. [36, с. 206]

Стимулирование представляет собой воздействие субъектов (должностного лица, органа и т. д.) на потребности, интересы, сознание, волю, практическое поведение служащего и, следовательно, результаты его труда государственно-служебной деятельности управленческого характера. [148, с. 418]

Стимулирование основывается на моральном и материальном интересе работника в результатах своего труда. Возможность удовлетворения этого интереса путем улучшения отношения к служебным обязанностям и побуждает работника добровольно (по собственной инициативе), по своему желанию добиваться успехов в труде.

Жизнь человека предполагает удовлетворение различных материальных и духовных потребностей. Без потребностей человек не имел бы стимула к действию. [131, с. 103]

Стимулы – это средства, побуждающие к деятельности людей, активизирующие их возможности.

Стимулирование, как уже отмечалось, основывается на моральном и материальном интересе работника в результатах своего труда. Средства стимулирования предусматривают многообразные формы поощрения.

Поощрение связано с существующей у большинства людей потребностью в оценке их дел, в признании их заслуг, во внимательном отношении к тому, чем они занимаются.

Средства стимулирования к добросовестному труду предусматривают многообразные формы поощрения, признания, положительную оценку деятельности. В этом смысле поощрение является видом (формой) стимулирования.

В широком смысле *поощрение* – это различные формы положительной оценки со стороны общества, государства, коллектива честного и добросовестного труда рабочих и служащих.

Однако в правовом смысле термин «поощрение» имеет более узкое значение. Под ним понимается публичное признание, оказание почета как отдельным работникам и служащим, так и трудовым коллективам за успехи в работе в форме установленных законодательством мер поощрения.

Поощрение предназначено для стимулирования активной деятельности субъектов управленческих отношений, укрепления законности и дисциплины в государственном управлении.

Основаниями для поощрения являются указанные в нормах права действия поведения, которые стимулируются государством в целях достижения конкретных успехов в экономической, социально-культурной, оборонной и иных сферах жизнедеятельности.

Поощрение способствует развитию успехов не только у тех, к кому оно применено, но и у других граждан, побуждает их к добросовестному отношению к обязанностям, общественному долгу, способствует развитию сознательности граждан.

Содержание поощрения составляют меры морального (премия, ценный подарок и др.) характера. [35, с. 231 – 232]

Система поощрений

Закон Республики Беларусь от 18 мая 2004 г. «О государственных наградах Республики Беларусь» (изменения и дополнения: Закон Республики Беларусь от 4 мая 2005 г.) регулирует отношения, связанные с награждением государственными наградами Республики Беларусь, определяет правовой статус государственных наград Республики Беларусь, права и обязанности награжденных.

Государственные награды Республики Беларусь представляют собой высшую форму поощрения граждан Республики Беларусь, иностранных граждан, лиц без гражданства в соответствии с настоящим Законом, признания их вклада в защиту и укрепление государства и демократического общества, единства народа, приумножение экономического, интеллектуального и духовного потенциала страны, а также заслуг в общественной, гуманитарной, благотворительной и иных видах деятельности перед государством и народом.

В систему государственных наград Республики Беларусь входят:

- 1) звание «Герой Беларуси»;
- 2) ордена Республики Беларусь;
- 3) медали Республики Беларусь;
- 4) почетные звания Республики Беларусь (ст. 1 Закона).

Званием «Герой Беларуси», орденами, медалями, почетными званиями Республики Беларусь отмечаются граждане Республики Беларусь за заслуги перед Республикой Беларусь. Этими государственными наградами Республики Беларусь могут награждаться также иностранные граждане и лица без гражданства.

Граждане Республики Беларусь могут быть отмечены государственными наградами иностранных государств. Особенности принятия государственных наград иностранных государств отдельными категориями граждан Республики Беларусь определяются законодательством Республики Беларусь (ст. 3 Закона).

В Республике Беларусь установлены следующие государственные награды:

- высшая степень отличия – звание «Герой Беларуси»;
- орден Отечества;
- орден Воинской Славы;
- орден «За службу Родине»;
- орден «За личное мужество»;
- орден Дружбы народов;
- орден Почета;
- орден Франциска Скорины;
- орден Матери;
- медаль «За отвагу»;
- медаль «За отличие в воинской службе»;
- медаль «За отличие в охране общественного порядка»;
- медаль «За отличие в охране государственной границы»;
- медаль «За трудовые заслуги»;
- медаль Франциска Скорины;
- медаль «За безупречную службу»;
- юбилейные медали, которые могут устанавливаться Президентом Республики Беларусь для награждения в связи с важными юбилейными датами в истории государства и общества;
- почетное звание «Народный поэт Беларуси»;
- почетное звание «Народный писатель Беларуси»;
- почетное звание «Народный артист Беларуси»;
- почетное звание «Народный художник Беларуси»;
- почетное звание «Заслуженный артист Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный деятель искусств Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный деятель культуры Республики Беларусь»;

- почетное звание «Заслуженный деятель науки Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный изобретатель Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный рационализатор Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный учитель Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный работник образования Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный врач Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный работник здравоохранения Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный работник социальной защиты Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный работник промышленности Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный работник сельского хозяйства Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный лесовод Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный строитель Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный архитектор Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный связист Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный экономист Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный юрист Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный энергетик Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный металлург Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный работник сферы обслуживания Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный работник транспорта Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный специалист Вооруженных Сил Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный пилот Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный штурман Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный сотрудник органов государственной безопасности Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный работник органов прокуратуры Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный работник органов внутренних дел Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный пограничник Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный таможенник Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный спасатель Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный геолог Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный работник физической культуры и спорта Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный тренер Республики Беларусь»;
- почетное звание «Заслуженный мастер спорта Республики Беларусь».

Образцы, описание орденов, медалей Республики Беларусь, нагрудных знаков к почетным званиям Республики Беларусь утверждаются Президентом Республики Беларусь (ст. 4 Закона).

Присвоение звания «Герой Беларуси», почетных званий Республики Беларусь, награждение орденами и медалями Республики Беларусь осуществляются Президентом Республики Беларусь.

Решения Президента Республики Беларусь о награждении государственными наградами Республики Беларусь оформляются указами Президента Республики Беларусь (ст. 64 Закона).

Государственные награды Республики Беларусь вручает Президент Республики Беларусь. По поручению Президента Республики Беларусь от его имени государственные награды могут вручать:

- 1) Премьер-министр Республики Беларусь;
- 2) Председатель Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь;
- 3) Председатель Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь;
- 4) Председатель Конституционного Суда Республики Беларусь;
- 5) Председатель Верховного Суда Республики Беларусь;
- 6) Председатель Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь;
- 7) Глава Администрации Президента Республики Беларусь;
- 8) Государственный секретарь Совета Безопасности Республики Беларусь;
- 9) Председатель Комитета государственного контроля Республики Беларусь;
- 10) Генеральный прокурор Республики Беларусь;
- 11) Председатель Правления Национального банка Республики Беларусь;
- 12) Управляющий делами Президента Республики Беларусь;
- 13) министры, руководители иных республиканских органов государственного управления;
- 14) председатели областных и Минского городского исполнительных комитетов;
- 15) послы Республики Беларусь;
- 16) иные уполномоченные Президентом Республики Беларусь лица.

Орден Матери могут вручать также председатели городских и районных исполнительных комитетов, главы местных администраций (ст. 65 Закона).

Присвоение звания «Герой Беларуси», почетных званий Республики Беларусь, награждение орденами и медалями Республики Беларусь производятся в торжественной обстановке.

Государственная награда Республики Беларусь вручается лично награжденному в торжественной обстановке не позднее чем через два месяца со дня подписания Президентом Республики Беларусь Указа о награждении.

В случае присвоения звания «Герой Беларуси», почетного звания Республики Беларусь, награждения орденом, медалью Республики Беларусь одновременно с вручением государственной награды выдается удостоверение. Образец удостоверения утверждается Президентом Республики Беларусь.

Лицам, удостоенным почетных званий Республики Беларусь, вручается нагрудный знак (ст. 66 Закона).

Повторное награждение одним и тем же орденом или медалью Республики Беларусь, а также повторное присвоение почетного звания Республики Беларусь не производятся, за исключением орденов и медалей, имеющих степени.

К награждению орденами Отечества I, II, III степени представляются лица, ранее награжденные другими орденами, медалями Республики Беларусь или орденами бывшего СССР, кроме случаев, связанных с совершением подвига.

Последующее представление к награждению орденами и медалями Республики Беларусь возможно, как правило, не ранее чем через пять лет после предыдущего награждения, за исключением награждения многодетных матерей и особых случаев, связанных с совершением подвига.

Многодетные матери, которым присвоено звание «Мать-героиня» или вручены орден «Материнская слава» либо медаль «Медаль материнства» бывшего СССР, к награждению орденом Матери не представляются (ст. 67 Закона).

Присвоение звания «Герой Беларуси», почетных званий Республики Беларусь, награждение орденами и медалями Республики Беларусь могут быть произведены посмертно.

В случае награждения посмертно государственные награды Республики Беларусь и документы к ним передаются наследникам умершего награжденного без права их ношения.

Государственные награды Республики Беларусь и документы к ним после смерти награжденного переходят к его наследникам без права их ношения.

С согласия наследников награжденного государственные награды Республики Беларусь и документы к ним могут быть переданы в музей для постоянного или временного хранения и экспонирования в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь. Государственные награды Республики Беларусь, переданные наследниками награжденного в музей для постоянного хранения, возвращению не подлежат.

В случае если награжденный не имеет наследников, государственные награды Республики Беларусь и документы к ним возвращаются Президенту Республики Беларусь в установленном им порядке (ст. 68 Закона).

Рабочие и служащие предприятий, учреждений и организаций за примерное выполнение своих обязанностей, новаторство в труде, изобретения и рационализаторские предложения, продолжительную и безупречную работу получают поощрения, предусмотренные законодательством о труде, государственной службе, типовыми правилами внутреннего трудового распорядка – *благодарность, денежный подарок, Почетную грамоту, занесение на Доску почета, в Книгу почета.*

Поощрение производится руководителем предприятия, учреждения, организации, объявляется приказом и заносится в трудовую книжку рабочих и служащих.

Целям стимулирования служат также выдвижение работников, повысивших свой профессиональный уровень, на более квалифицированную работу; присвоение досрочного персонального звания или классного чина (ранга); освещение в печати достигнутых гражданином успехов в работе или в выполнении общественного долга и т. п.

Система поощрений носит разнообразный характер. Право поощрять предоставлено широкому кругу государственных органов и их должностных лиц.

14.4. Административное принуждение

Правовое принуждение

Являясь основным методом воздействия на сознание и волю людей, убеждение не всегда оказывает достаточно эффективное влияние на поведение лиц, совершающих противоправные действия. В связи с этим государство, охраняя неприкосновенность личности, ее права, свободы, законные интересы граждан, органов, предприятий, учреждений и организаций, вынуждено применять принуждение к тем, кто не поддается влиянию мер убеждения и общественного воздействия.

Представление о правовом государстве ассоциируется с двумя факторами: порядком в обществе и защищенностью гражданина. Принуждение необходимо для охраны правопорядка, интересов граждан и организаций, создания нормальных условий для деятельности аппарата публичной власти.

В обществе существуют различные виды принуждения. По объекту воздействия различаются *психическое, материальное, организационное и физическое воздействия*. Последнее может быть направлено на личность, ее имущество. Примерами организационного воздействия являются увольнение, исключение, лишение специальных прав, ликвидация организаций.

По юридическому критерию очень важно отличать *легальное (правовое) и нелегальное*, не основанное на законе принуждение (насилие). Внутри страны источником насилия могут быть преступность, охлократия (власть толпы, самосуд) и др.

Принуждение осуществляется в связи с неправомерным для общества деянием, как реакция на вредоносное поведение. Его использование обусловлено конфликтом между государственной волей, выраженной в норме, и индивидуальной волей лиц, нарушающих ее. Если же нет неправомерных действий, нет и принуждения.

Правовое принуждение применяется только к конкретным субъектам права, которые нарушили юридические нормы. Оно персонифицировано, представляет собой внешнее воздействие на субъект с целью заставить его выполнять правовые предписания, не допустить новых нарушений, воспитать виновного и окружающих. Цели принудительной деятельности достигаются путем воздействия на моральную, имущественную, организационную, физическую сферу конкретного субъекта права.

Правовое принуждение осуществляется посредством юрисдикционных, правоприменительных актов. Принуждение применяется на основе права. Юридические нормы регулируют, какие меры, при каких условиях, в каком порядке, кем могут применяться.

Законодательством определяются основания для применения органами власти принуждения, закрепляются признаки (составы нарушений), при наличии которых применяются принудительные меры.

Правовые принуждения применяются государством. Только государство вправе издавать юридические нормы и применять установленные им санкции. Именно государство обладает специальным аппаратом принуждения, который вправе применять принудительные меры к гражданам и организациям, коллективным субъектам. Что же касается негосударственных организаций, то они могут применять меры принуждения (исключая меры физического воздействия) только к своим членам на основе своих уставов (положений) и только к тем, которые непосредственно связаны с членством в организации.

Основная задача принудительных актов – защита правопорядка. По способу его охраны следует различать три вида принуждения: *пресечение, восстановление, наказание (взыскание)*.

Государственное принуждение опосредуется в праве, выступает в форме правового принуждения и выражается в конкретных принудительных мерах, применяемых компетентными государственными органами.

В своей основе принуждение как метод государственного управления, как и убеждение, представляет собой сложную систему средств, приемов, способов воздействия на поведение через сознание людей в целях достижения согласия и целеустремленности в обществе.

В зависимости от основания и процедурных особенностей выделяют *четыре основных вида государственного принуждения*:

- а) уголовно-правовое;
- б) гражданско-правовое;
- в) дисциплинарное;
- г) административно-правовое. [35, с. 237 – 239]

Понятие и признаки административного принуждения

К *основным признакам*, характеризующим административное принуждение, можно отнести следующие:

1) административное принуждение является особым видом государственного принуждения, имеющим своим назначением охрану регулируемых, как правило, нормами административного права общественных отношений, складывающихся преимущественно в сфере государственного управления;

2) всем мерам административного принуждения присущ государственно-властный характер;

3) основанием для применения административного принуждения является совершение административного правонарушения или наступление особых условий, предусмотренных правовой нормой, например эпидемий, стихийных бедствий и других чрезвычайных обстоятельств, при которых меры административного принуждения используются для предупреждения возникновения тех или иных опасных последствий;

4) акты, регламентирующие применение мер административного принуждения, правомерны издавать только определенные органы государственной власти:

- Национальное собрание Республики Беларусь;
- Президент Республики Беларусь;
- Совет Министров Республики Беларусь;
- местные Советы депутатов (исключая поселковые и сельские Советы), а в исключительных случаях (эпидемии, стихийные бедствия) и исполнительные комитеты;

5) административное принуждение состоит в понуждении к исполнению гражданами и должностными лицами установленных правовыми нормами юридических обязанностей;

6) административное принуждение применяется:

- для прекращения противоправных действий;
- для наказания нарушителей в административном порядке;
- для обеспечения общественной безопасности, когда наступление экстраординарных условий определяет необходимость принудительных мер и при отсутствии правонарушений;

7) административное принуждение применяется лишь уполномоченными на это органами и должностными лицами, круг которых установлен правовыми актами (раздел III КоАП).

Применение административного принуждения – результат реализации государственно-властных полномочий. Оно является исключительной прерогативой государственного управления и только в отдельных, строго установленных случаях меры административного принуждения применяются судами (судьями).

В связи с этим важно подчеркнуть, что лицо, применяющее административное принуждение, должно иметь статус представителя власти, поскольку применение административно-принудительных мер невозможно внутри той или иной ведомственной системы управления. Оно должно обладать соответствующими полномочиями вне своего органа управления, в отношениях с «внешней средой», с лицами, непосредственно не подчиненными ему по службе. Закон четко определяет круг лиц, имеющих подобные права.

8) административно-правовое принуждение всесторонне регулируется административно-правовыми нормами, которые закрепляют виды мер принуждения, основания и порядок их применения.

Административное принуждение как метод управления состоит в *психическом, материальном или физическом* воздействии на сознание и поведение людей.

Непосредственным объектом *психического принуждения* является психика человека, его разум, эмоции, воля.

Материальное принуждение воздействует на поведение личности, на должностных и юридических лиц через принадлежащие им денежные средства и имущество. Оно выражается в определенных ограничениях владения, распоряжения и пользования имуществом, в лишении некоторых материальных благ, имеющих в распоряжении владельца, взыскании с правонарушителя денежных сумм – штрафа и др.

К физическому принуждению относятся такие меры, которые непосредственно воздействуют на личность, ограничивая свободу ее действий, пресекая противоправное поведение.

Административное принуждение, применяемое в управленческой деятельности, не имеет цели причинить личности физические страдания или унижить ее достоинство. Вместе с тем административное принуждение не лишено устрашающего и карательного свойств.

Таким образом, **административное принуждение** представляет собой систему мер морального, материального, физического и психического воздействия уполномоченных на то органов на сознание и волю людей в целях достижения в соответствии с требованиями «публичной власти» определенного поведения, строгого соблюдения дисциплины и законности в сфере управления. [35, с. 239 – 242]

Виды мер административного принуждения

Меры административного принуждения весьма разнообразны и многочисленны. Они различаются по целям, основаниям и порядку применения, что создает объективные предпосылки для их классификации.

В зависимости от целей и способа обеспечения правопорядка, определяемых объективным характером общественных отношений и противоправным посягательством на эти отношения, все меры административного принуждения могут быть подразделены на три группы:

- 1) административно-предупредительные меры;
- 2) меры административного пресечения (административно-пресекательные меры);
- 3) меры административной ответственности.

В последнее время выделяются также меры процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Административно-предупредительные меры

Административно-предупредительные меры принудительного характера применяются с целью предупреждения возможных правонарушений в сфере государственного управления, предотвращения иных, вредных для режима общественной безопасности явлений. Например, они применяются при стихийных бедствиях, несчастных случаях, массовых беспорядках, сопровождающихся насилием, и других чрезвычайных ситуациях, ставящих под угрозу жизнь и здоровье населения и требующих проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ. Административно-предупредительные меры не связаны с совершением правонарушений. Они их предотвращают и в этом смысле предшествуют применению иных мер принуждения, направленных против виновных в совершении административных правонарушений.

Административно-предупредительные меры имеют широкий и разветвленный функциональный характер, при этом главная их цель – предупредить вредные, опасные для жизнедеятельности общества явления, последствия и правонарушения. Эти меры отличаются многообразием, применяются в различных сферах и областях общественной жизни различными субъектами с компетенцией контрольно-надзорного характера (специальные государственные инспекции и т. п.). В основном они имеют отраслевой (ведомственный) профиль, но могут осуществляться и органами с общей управленческой компетенцией.

Они выступают в виде либо административных ограничений, либо определенных административных действий в отношении той или иной категории лиц и организаций.

Следовательно, **под мерами административного предупреждения** понимаются способы и средства, направленные на предупреждение правонарушений и недопущение их отрицательных, вредных последствий, а также на предотвращение наступления обстоятельств, угрожающих жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций.

Рассматриваемые меры могут быть классифицированы по разным критериям (по сходным признакам, по разным основаниям и целям применения). Практическое значение имеет классификация мер по *целям применения*, на основании которой выделяют две группы мер административного предупреждения.

К *первой группе* относятся меры, которые применяются в целях предупреждения угрозы общественной и личной безопасности граждан, предотвращения наступления возможных нежелательных или вредных последствий, в частности:

- введение карантина, т. е. специального режима въезда и выезда в местности, пораженные эпидемией или эпизоотией (болезни животных);
- таможенный досмотр, т. е. проверка вещей при переезде через государственную границу с целью предупреждения контрабанды;
- закрытие участков государственной границы, участков дороги или улицы для движения в случае аварии, происшествия, проведения массовых мероприятий;
- досмотр транспортных средств;
- принудительное медицинское освидетельствование физического состояния лиц, санитарного состояния предприятий торговли и общественного питания;

– принудительное выселение из домов, грозящих обвалами; реквизиция имущества, т.е. временное возмездное изъятие имущества в силу государственной необходимости при наступлении стихийных бедствий (например, личного транспорта в особых условиях);

– досмотр ручной клади, багажа и личный досмотр пассажиров гражданских воздушных судов в целях обеспечения безопасности полетов, охраны жизни и здоровья пассажиров и членов экипажа этих судов;

– пожарный надзор;

– регистрация оружия, транспортных средств и др.

Характерным для указанных мер административного предупреждения является то, что они могут применяться при отсутствии факта противоправных действий с целью обеспечения общественной и личной безопасности граждан, их законных интересов. В определенных случаях государство вынуждено прибегать к применению принудительных мер к лицам, которые не являются правонарушителями. Данные меры не имеют характера административной кары.

Ко *второй группе* мер предупреждения относятся меры, которые имеют целью предупредить правонарушение, им присуща четко выраженная профилактическая направленность. Они применяются к лицам в целях предупреждения, недопущения совершения ими правонарушений. Такими мерами являются: проверка документов, удостоверяющих личность; контрольные и надзорные проверки; досмотр вещей и личный досмотр граждан, подозреваемых в совершении преступления или административного правонарушения и др. [35, с. 242 – 244]

Понятие и виды мер пресечения

В принудительной деятельности исполнительной власти главная мера – пресечение. Только оно имеет необходимые кадровые, материальные, информационные ресурсы, чтобы своевременно выявить и прекратить противоправные действия. Использование пресекающих средств позволяет предотвратить новые нарушения, новые вредные последствия, а также привлечь виновного к ответственности. Следовательно, под **мерами пресечения** понимаются способы и средства принудительного воздействия, применяемые в целях прекращения противоправного деяния, предотвращения его общественно опасных последствий, а также создания возможности для последующего привлечения нарушителя к юридической ответственности.

В силу предупредительной направленности административное пресечение играет важную роль в охране режима законности, в защите прав граждан, общества, государства.

Как разновидность административного принуждения пресечение обладает всеми его признаками, но в то же время имеет ряд особенностей.

Цель пресечения – прекратить противоправные деяния и не допустить новые. Оно должно быть оперативным, а поэтому часто осуществляется в условиях дефицита информации об обстановке, характере противоправного деяния.

Фактическим *основанием пресечения* является правонарушение, виновное противоправное действие.

Меры пресечения используются и для прекращения объективно противоправных, невиновных действий, совершаемых невменяемыми, не достигшим 16 лет.

Так, помещение в медицинский вытрезвитель, применение огнестрельного оружия и иные средства административного пресечения могут быть использованы и в связи с преступлениями, т. е. круг оснований пресечения более широк, чем у административной ответственности.

С этой особенностью теснейшим образом связана другая – более широкий круг субъектов, в отношении которых могут быть использованы меры административного пресечения.

Их могут применять как к лицам не достигшим 16-летнего возраста, так и к невменяемым, и лицам, обладающим иммунитетом (депутатским, дипломатическим), и военнослужащим, работникам МВД при совершении ими нарушений, за которые они могут нести дисциплинарную ответственность.

Пресечение осуществляется как в интересах общества, государства, так и интересах самого нарушителя. Прежде всего, властное прекращение антиобщественной деятельности позволяет предотвратить действия, события, которые усугубили бы ответственность виновного. Принудительное лечение, помещение в медицинский вытрезвитель, а в некоторых случаях и другие меры прямо преследуют цель оказания помощи гражданину, совершающему противоправные действия.

В отличие от карательных санкций меры пресечения могут нарушать и физическую неприкосновенность граждан. Если перечень первых четко установлен законом, то перечень пресекательных мер, содержащихся в нормативных актах, нельзя считать исчерпывающим.

Их использование часто связано с ситуацией необходимой обороны или крайней необходимости, в которой оказались исполнительная власть и их представители. Вполне возможно, что представитель власти вынужден будет воспользоваться не названным прямо в законе средством, а применить меры, которые диктуются экстренной ситуацией.

Административные взыскания налагаются специальными письменными индивидуальными актами, а наказание осуществляется на основе этих актов.

Меры пресечения во многих случаях применяются непосредственно на основании факта нарушения без издания письменных актов, так как необходимость срочно прервать противоправные действия исключает такую возможность.

Юридическим фактом, влекущим принуждение, в данном случае является само нарушение, для прекращения которого должностное лицо предпринимает определенные действия (использует оружие, специальные средства и др.). Эти действия также являются правовыми актами исполнительной власти.

Однако единого нормативного акта, регулирующего систему мер административного пресечения, основания и порядок их применения, нет. Пресекательная деятельность регламентируется многими законами и подзаконными актами.

Система мер пресечения чрезвычайно разнообразна. В литературе разработаны и сформулированы различные варианты классификации мер административного пресечения. Например, выделяются меры пресечения, применяемые непосредственно к правонарушителю: имущественного характера; технического характера; санитарно-эпидемиологического характера; финансово-кредитного характера. [69, с. 144 – 145]

Исходя из цели и способа воздействия, можно различать *общие, специальные и процессуальные меры пресечения.*

К *общим мерам* относятся:

- требование прекратить противоправные действия (например, милиция вправе требовать от граждан и должностных лиц прекращения административных правонарушений, а также действий, препятствующих осуществлению полномочий милиции);
- превентивное задержание и доставление;
- принудительное лечение страдающих заболеваниями, опасными для окружающих;
- временное отстранение от работы инфекционных больных, а также лиц, находящихся в болезненном или ином состоянии, препятствующем безопасному для окружающих выполнению ими обязанностей;
- запрещение эксплуатации транспортных средств, техническое состояние которых не отвечает установленным требованиям;
- запрещение или ограничение ремонтно-строительных работ на улицах и дорогах, если не соблюдаются требования по обеспечению безопасности граждан, строений, дорожного движения и т. п.;
- приостановление работы предприятия в случае грубого нарушения правил охраны труда и техники безопасности, правил пожарной безопасности и др.

К пресекательным мерам финансово-юридического характера можно отнести изъятие в фонд бюджета сумм, полученных предприятиями, учреждениями, организациями путем нарушения финансовой дисциплины; отказ в выдаче лицензий на тот или иной вид деятельности, приостановление ее действия либо аннулирование.

Специальные меры пресечения. Сотрудники милиции и других специальных служб обладают правом применять специальные средства: наручники, резиновые палки, средства связывания, специальные технические вещества, светозвуковые устройства отвлекающего воздействия, устройства для вскрытия помещений и принудительной остановки транспорта, водометы, бронемшины и другие специальные транспортные средства, а также служебных животных:

- для отражения нападения на граждан и работников милиции;
- для освобождения заложников;
- для отражения нападения на здания, помещения, сооружения и транспортные средства независимо от их принадлежности либо освобождения захваченных объектов;
- для пресечения неповиновения или сопротивления законным требованиям работников милиции и иных лиц, выполняющих служебные обязанности или гражданский долг по обеспечению общественного порядка, предотвращению и пресечению правонарушений;
- для задержания и доставления в милицию или иное служебное помещение лиц, совершивших правонарушение или отказывающихся удостоверить свою личность, а также конвоирования и содержания задержанных и подвергнутых аресту, заключенных под стражу, если они оказывают неповиновение или сопротивление, а равно имеются основания полагать, что они могут совершить побег или причинить вред окружающим или себе;

- для пресечения массовых беспорядков и групповых нарушений общественного порядка; обеспечения режима чрезвычайного или военного положения;
- для осуществления охранно-режимных мероприятий в отселенных зонах радиоактивного загрязнения.

Вид специального средства и интенсивность его применения определяются работником милиции самостоятельно с учетом складывающейся обстановки, характера правонарушения и личности правонарушителя.

Работники милиции имеют право применять и использовать огнестрельное оружие. Согласно Закону от 26 февраля 1991 г. «О милиции», оружие применяется в следующих случаях:

- для защиты граждан и самозащиты от нападения, угрожающего смертью или причинением вреда здоровью, либо для предотвращения такого нападения или захвата оружия работника милиции;
- для освобождения заложников;
- для пресечения общественно опасных действий, представляющих собой угрозу жизни, здоровью или имуществу людей, а равно задержания лиц, совершивших такие действия и пытающихся скрыться;
- для пресечения группового или вооруженного нападения на органы внутренних дел, охраняемые объекты, войсковой или служебный наряд органов внутренних дел, а также для пресечения нападения на иные объекты, сопровождающегося поджогами, разрушениями и попытками завладения огнестрельным оружием;
- для задержания лица, оказавшего вооруженное сопротивление, либо совершившего тяжкое преступление или совершившего побег из-под стражи, а также вооруженного лица, отказывающегося выполнить законные требования о сдаче оружия, в том числе предметов, специально приспособленных для нанесения телесных повреждений.

Работники милиции имеют право использовать оружие в следующих случаях:

- для остановки транспортных средств путем и повреждения, если водитель создает реальную угрозу жизни и здоровью граждан или не подчиняется законным требованиям работников милиции остановиться;
- для обезвреживания животного, угрожающего здоровью граждан;
- для подачи сигнала тревоги или вызова помощи.

Процессуальные меры пресечения названы в стст. 239 – 246 КоАП. Особая цель их применения – обеспечить нормальный ход производства по делам об административных правонарушениях: не позволить виновному уклониться от ответственности, собрать необходимые доказательства, обеспечить исполнение постановления. К таким процессуальным мерам относятся: доставление, привод, задержание, личный досмотр, досмотр вещей и документов, отстранение от управления транспортными средствами, их задержание, арест имущества.

При применении мер пресечения, как и во всей своей деятельности, субъекты власти должны строго соблюдать принципы законности и целесообразности, а также минимизации вреда: избирать такие средства, которые минимально необходимы для предотвращения вредных последствий. [35, с. 245 – 250]

ТЕМА 15. КОНТРОЛЬ ЗА СУБЪЕКТАМИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

15.1. Понятие контроля и его виды.

15.2. Государственный контроль.

15.3. Общественный контроль.

Правоохранительная форма управления связана с осуществлением **контрольно-надзорной управленческой функции**. В рамках этой формы защищаются права и свободы граждан и других субъектов права, рассматриваются возникающие в области управления правовые споры, применяются меры административного правового принуждения к физическим и юридическим лицам, используются особые принудительные средства и методы воздействия. Правоохранительная форма управления призвана охранять установленный порядок управления, предотвращать сбои в системе управления, обеспечивать законный режим функционирования органов управления и должностных лиц.

15.1. Понятие контроля и его виды

В юридической литературе **контроль** рассматривается как необходимая функция управления обществом (наряду с организацией, регулированием, координацией), как важнейшее условие эффективности организации управления и одно из средств обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении, как фактор всякого рационального, а тем более научного управления и т. п.

Среди ученых и специалистов нет единства в трактовках понятия «контроль». *Контроль* определяется, во-первых, как специфический вид управленческой деятельности, во-вторых, как источник информационного обеспечения нужд управления в процессе принятия управленческих решений, в-третьих, как система проверки фактического состояния хозяйствующего субъекта с целью подтверждения правомерности его деятельности, в-четвертых, как механизм обратной связи, посредством которого можно получить необходимую информацию об исполнении управленческих решений. [155, с. 54]

Контроль в широком смысле – это система наблюдения и проверки процесса функционирования объекта с целью устранения отклонений от заданных параметров. [40, с. 265]

Важнейшее значение для создания правового государства имеет обеспечение законности в сфере государственного управления. Поэтому наиболее широкое применение имеет контроль за носителями исполнительной власти, которые своей ненадлежащей распорядительностью могут не просто нарушить законность, но и причинить значимый ущерб обществу, допустить нарушение прав и свобод человека, гражданина. [74, с. 574]

Сущность контроля в сфере исполнительной власти заключается в том, что уполномоченные на то государственные органы (законодательной, исполнительной, судебной власти), используя организационно-правовые способы и средства, выясняют, нет ли в деятельности подконтрольных органов исполнительной власти и их должностных лиц каких-либо отклонений от законности. И если таковые имеются, то своевременно их устраняют, восстанавливают нарушенные при этом права, привлекают виновных к ответственности, принимают меры к предотвращению нарушений законности и дисциплины. [40, с. 265 – 266]

Таким образом, критериями оценки действий проверяемых органов и должностных лиц служат нарушения законности и государственной дисциплины, а также целесообразность и обоснованность совершаемых ими действий.

Эффективность контроля представляет собой своеобразную оценку (меру) его полезности с учетом достижения контрольной цели, реально совершенных (допущенных) ресурсных затрат, а также полученного результата от проведенного контрольного мероприятия за определенный промежуток времени. Эффективность контроля достижима, если верно и конкретно определены и реализуются цели, задачи, функции контролирующих подразделений, реализуются принципы контрольной деятельности, определены процедуры взаимодействия органов, осуществляющих контроль, а также основания и виды ответственности. [155, с. 64]

Основные цели контроля:

- соблюдение органами исполнительной власти и их должностными лицами законодательства;
- целесообразное и экономное расходование средств;
- поддержание стабильности государственного устройства;
- повышение эффективности государственного регулирования.

Важнейшее *назначение* контроля – давать достоверную информацию о состоянии дисциплины в аппарате государственного управления, способствовать ее всемерному укреплению. [40, с. 267]

Контроль основывается на общих (конституционных) **принципах** – законности, демократизме, гласности и др., а также на специальных принципах контроля. К ним следует отнести:

- 1) экономичность;
- 2) объективность;
- 3) действенность (результативность);
- 4) своевременность (оперативность);
- 5) постоянство и систематичность.

Экономичность контроля предполагает минимальные затраты на его осуществление.

Контроль должен быть объективным, беспристрастным. В этом его главная цель. Получение недостоверной информации о происходящих процессах в подконтрольных объектах может привести только к негативным результатам.

Важным принципом контроля является его действенность, результативность. Он проявляется в получении конечного итога.

Действенность, таким образом, предполагает оказание воздействия на лиц, допустивших нарушения, обнародование результатов контроля с тем, чтобы предупредить совершение подобных нарушений другими лицами.

Следовательно, результативность определяется в первую очередь конечными итогами контрольных действий, а не обнаружением во что бы ни стало только негативных моментов, минусов в деятельности.

Соблюдение принципа своевременности контроля позволяет получить оперативную информацию, упредить нарушения, выявить недостатки в содержании принятых решений на первом этапе их исполнения, помогает подконтрольным увидеть нерешенные вовремя вопросы.

Принцип постоянства и систематичности означает регулярность проведения контроля, осуществление его по плану или по факту совершения нарушения. Проведение контроля от случая к случаю не может дать положительного эффекта.

Основными **функциями контроля** являются:

- 1) корректировка;
- 2) превенция;
- 3) правоохрана;

Субъекты контроля, выявив отклонения в деятельности подконтрольных, определяют пути корректирования объекта контроля, способы воздействия на них с целью преодоления отклонений, устранения препятствий на пути оптимального функционирования организации. Внесение корректив может быть предусмотрено и в исполняемые решения (акты), в которых обнаружены соответствующие изъяны.

Функция превенции состоит в предупреждении нарушений, в выявлении причин и условий, способствующих совершению нарушений, их устранении с целью недопущения совершения новых нарушений. Следует особо подчеркнуть, что сам факт наличия контроля, наличия возможности его осуществления является важным предупредительным, предохраняющим от совершения правонарушений средством.

В действующем законодательстве не всегда четко обозначается рассматриваемая функция, однако она является первостепенной в деятельности любого органа контроля. Профилактические, предупредительные мероприятия проводятся как до осуществления контроля, так и по его результатам в виде:

- 1) обобщения результатов контроля, выявления и изучения причин соответствующих недостатков и нарушений, вызвавших их условий;
- 2) разработки и реализации предупредительных мероприятий организационного и воспитательного характера;
- 3) дачи подконтрольным органам рекомендаций и обязательных указаний по принятию необходимых мер.

Контрольная деятельность в значительной мере является правоохранной. Она, как средство обеспечения законности и дисциплины, направлена на пресечение неправомερных действий должностных лиц и граждан, виновных в недостатках и нарушениях. Функция правоохраны связана и с привлечением указанных лиц к юридической ответственности.

В деятельности контрольных органов рассматриваемая функция реализуется неодинаково. Для одних она является основной (например, для правоохранительных), для других (например, Совета Министров, республиканских органов, ряда инспекций) – второстепенной.

Не все контрольные органы обладают одинаковыми полномочиями по привлечению виновных к ответственности. Одни из них обладают правом самостоятельно выносить решения по привлечению к ответственности виновных лиц, другие – вправе лишь ставить перед соответствующими органами вопрос о привлечении нарушителей к ответственности.

Для более полного уяснения сущности контроля за субъектами административного права нельзя не сказать и о его методах. **Методы контроля** – это основные средства, с помощью которых он осуществляется. Методы многочисленны и разнообразны и определяются многими обстоятельствами, немаловажными среди них являются цели контроля. Зависят методы и от органов, осуществляющих контроль.

Анализ действующего законодательства позволяет сказать о наличии следующих методов:

- 1) проверки (ревизии);
- 2) отчеты;
- 3) доклады;

- 4) наблюдение;
- 5) запросы депутатов;
- 6) регистрация;
- 7) утверждение;
- 8) дача заключения;
- 9) согласование (дача согласия);
- 10) выдача ордера на жилье;
- 11) выдача лицензий;
- 12) выдача разрешений;
- 13) совершение нотариальных действий;
- 14) осмотр, досмотр и т. д. [74, с. 577 – 580]

Виды контроля

Контроль – это многовидовое социальное и правовое явление. Его можно классифицировать по самым разным основаниям, например, по функциям и методам контроля, по отношениям (связям) субъектов контроля с государством, по государственным органам, его осуществляющим, по характеру деятельности органов государственного управления.

По отношениям (связям) субъектов контроля с государством существует:

- 1) контроль государственный;
- 2) контроль общественный.

Государственный контроль осуществляется государственными органами, должностными лицами государственных органов, представителями власти подобных органов. Государственный контроль также весьма разнообразен. Он делится на президентский, представительных органов государственной власти (Парламента и местных Советов депутатов), органов исполнительной власти, судебный, прокурорский.

Общественный контроль осуществляется общественными объединениями: профессиональными союзами, политическими партиями. К этому виду контроля можно отнести и контроль, осуществляемый отдельными гражданами.

В зависимости от соподчиненности субъекта и объекта контроль следует разделить на такие виды:

- 1) внутрисистемный;
- 2) внесистемный.

Внутрисистемный контроль осуществляется в системе исполнительной власти и субъектами этой власти. *Внесистемный* – это такой контроль, который осуществляется субъектами, находящимися вне системы исполнительной власти (представительными органами государственной власти, судами, прокуратурой, общественными объединениями и гражданами).

В системе исполнительной власти с учетом различных критериев контроль также может быть разделен на виды.

В зависимости от масштаба распространения контроль может быть:

- 1) всеобъемлющим;
- 2) ограниченным.

Всеобъемлющий контроль проводится в отношении всей деятельности подконтрольного объекта. Так, Министерство связи Республики Беларусь вправе проводить ревизии (проверки) финансово-хозяйственной деятельности организаций, подчиненных министерству (ч. 2 п. 5.2 Положения о Министерстве связи Республики Беларусь).

Ограниченный контроль осуществляется по какому-либо одному вопросу деятельности подконтрольного объекта. Его, как правило, реализуют вышестоящие органы (должностные лица) по отношению к нижестоящим, например, по вопросам соблюдения только финансовой дисциплины, организации работы по рассмотрению обращений граждан.

По характеру деятельности контроль делится:

- 1) на общий;
- 2) на ведомственный;
- 3) на надведомственный,
- 4) на административный надзор,
- 5) на внутренний.

Общий контроль присущ для органов общей компетенции. К этому виду следует отнести и президентский контроль.

Ведомственный – это, по существу, отраслевой контроль. Он ведется органами, входящими в одну отрасль, и вышестоящими по отношению к нижестоящим, т. е. здесь присутствует соподчиненность. В качестве примера могут служить контрольно-ревизионные службы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций.

Надведомственный контроль – специальный контроль, касающийся, как правило, отдельного вопроса, специальной функции или определенной стороны деятельности обследуемого объекта. Поэтому его можно еще назвать специальным, функциональным контролем. К подобному контролю приближен административный надзор. Однако он имеет немало общего и с прокурорским надзором.

Ведомственным контролем обеспечивается выполнение задач, стоящих перед каждым отдельным органом государственного управления, организацией. Перед надведомственным контролем стоят несколько иные цели: обеспечение единого подхода в решении того или иного вопроса, в выполнении одной функции всеми, к кому они относятся.

Внутренний контроль проводится в пределах какой-либо организации, структурного звена, начальником по отношению непосредственно подчиненных – в пределах предприятия, учреждения.

В зависимости от стадии, на которой находится деятельность проверяемого объекта, контроль делится:

- 1) на предварительный;
- 2) на текущий;
- 3) на последующий.

Предварительный контроль – это превентивный, предупредительный контроль. Такой вид контроля обусловлен необходимостью не допустить отклонений от предписанного, заданного, установленного, избежать ненужного согласования, обращения в вышестоящие органы за разъяснениями при решении тех или иных вопросов подконтрольными. Он осуществляется в начальной стадии, на первом этапе совершения действий, поступков. Предварительный контроль широко применяется во всех сферах деятельности. Например, проверка документов у водителей на право управления автотранспортным средством, личный досмотр пассажиров и их вещей перед посадкой в авиалайнер, технический осмотр ГАИ транспортных средств, присутствие на заседании коллегии республиканского органа, на заседании исполнительного комитета представителя соот-

ветствующего органа с целью проверки законности вынесения решений. Предварительный – это не только и не столько контроль, который ведется до совершения противоправных действий. Ведь отклонения от установленного не всегда выражаются в противоправности, влекущие ответственность. Они могут произойти по причинам, не в полной мере зависящим от исполнителей, например, из-за ненадлежащей квалификации работников, недостаточного финансового, материально-технического обеспечения, некачественности самого исполняемого нормативного правового акта и т. п. В процессе рассматриваемого вида контроля все это будет выявлено и устранено.

Предварительный контроль – это неокончательный, после него может следовать текущий и последующий контроль.

Текущий контроль проводится в процессе осуществления деятельности, проведения мероприятий, т. е. после относительно продолжительной деятельности. Цель его – определить правильность совершения оперативной повседневной деятельности. Примером может служить проверка выполнения предписаний пожарного и санитарного инспекторов, вынесенных по результатам предварительной проверки. Правда, предварительный контроль может и не проводиться, а текущий проводится всегда.

Последующий контроль – это контроль фактического выполнения решения. Разновидностью его являются проверки налоговыми органами правильности уплаты налогов, проверки выполнения указаний и распоряжений Президента, приказа руководителя предприятия, учреждения. Последующий контроль обусловлен конечными результатами. [74, с. 580 – 583]

Таким образом, контроль – основной способ обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении, один из основных факторов дисциплинирующего поведения граждан. Он позволяет контролирующему органу (должностному лицу) активно вмешиваться в сферу управления путем дачи обязательных к исполнению указаний о способах и сроках устранения нарушения законности. Эффективный контроль позволяет судить о фактическом положении дел, о том, как реализуются законы в отраслях управления, насколько эффективны подзаконные акты, издаваемые органами государственного управления. [153, с. 149]

15.2. Государственный контроль

Контрольные полномочия Президента Республики Беларусь

Контрольные полномочия Президента Республики Беларусь в сфере исполнительной власти обусловлены его конституционным статусом как Главы государства, гаранта Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина, поэтому речь идет о его конституционных контрольных полномочиях.

Президентский контроль в сфере управления *осуществляется в двух основных формах:*

- а) непосредственный контроль Президента Республики Беларусь;
- б) президентский контроль через соответствующие президентские структуры.

Главными направлениями контрольной деятельности Президента Республики Беларусь являются следующие:

- 1) контроль в процессе формирования органов управления;
- 2) контроль за численностью, структурой аппарата государственного управления, организационно-правовыми формами, методами и стилем его работы; контроль за инвестиционной деятельностью органов управления;

3) контроль за обеспечением и охраной прав граждан и общественных организаций в области государственного управления;

4) контроль за исполнением законов Национального собрания, соблюдением законности и государственной дисциплины.

Непосредственный контроль Президента осуществляется, прежде всего, в области подбора и расстановки кадров на республиканском уровне. Президент Республики Беларусь определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, формирует Правительство – Совет Министров Республики Беларусь – центральный орган государственного управления. Правительство в своей деятельности подотчетно Президенту и ответственно перед Парламентом. Президент с согласия Палаты представителей Национального собрания назначает на должность и освобождает от должности Премьер-министра, определяет структуру Правительства.

Президент назначает на должность и освобождает от должности заместителей Премьер-министра, министров, председателей государственных комитетов и других членов Правительства, принимает решения об отставке Правительства или его членов, назначает руководителей республиканских органов управления, ведомств, служб, представителей в иностранных государствах и др.

Он формирует Совет Безопасности и Администрацию Президента, главными задачами которой являются наряду с другими обеспечение проведения государственной кадровой политики и идеологии, координация деятельности подотчетных Президенту Республики Беларусь государственных органов в области государственной кадровой политики и идеологии.

В соответствии со ст. 84 Конституции Республики Беларусь Президент вправе председательствовать на заседаниях Правительства. Это позволяет ему не только участвовать в обсуждении различных вопросов, вносить свои предложения, но и непосредственно контролировать правильность, целесообразность и необходимость принятия соответствующих решений Правительства Республики Беларусь по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни.

Осуществляя контроль за деятельностью Правительства, Президент имеет право, в частности, отменять постановления и распоряжения Правительства, если они противоречат Конституции Республики Беларусь.

Президент в определенном Конституцией порядке вправе приостанавливать решения местных Советов депутатов в случае несоответствия их законодательству.

В осуществлении конституционных полномочий Президента велика роль *Комитета государственного контроля*. Он является государственным органом, образуемым Президентом и осуществляющим контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением законов, актов Президента, Парламента, Правительства и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения.

Должностные лица Комитета государственного контроля и его территориальных органов при осуществлении основных направлений своей деятельности (ст. 2 Закона «О Комитете государственного контроля») имеют право требовать от руководителей государственных органов, иных должностных лиц:

– предъявления издаваемых ими приказов, инструкций, решений, распоряжений и других сведений;

- проведения проверок по поступившим в Комитет государственного контроля и его территориальные органы обращениям граждан и отчета о результатах проведения проверок (ревизий);
- представления руководителями проверяемых объектов необходимых справок, устных и письменных объяснений по вопросам, связанным с проведением проверок (ревизий).

В случаях, когда нарушение законодательства, неисполнение решений государственных органов, принятых в пределах их компетенции, нарушение государственной дисциплины причинили существенный ущерб правам и законным интересам граждан либо государственным или общественным интересам, коллегия Комитета государственного контроля и его территориальные органы вправе ставить перед соответствующими органами и должностными лицами вопрос об освобождении от занимаемой должности виновных должностных лиц государственных органов и иных должностных лиц. [35, с. 381 – 383]

Контроль, осуществляемый органами законодательной (представительной) власти в области государственного управления

Контрольные полномочия органа законодательной (представительной) власти – Национального собрания Республики Беларусь (Парламента) определены в стст. 97 и 98 Конституции Республики Беларусь.

Контроль органов представительной власти определяется с соблюдением ст. 6 Конституции Республики Беларусь о самостоятельности органов всех трех ветвей власти, в том числе органов исполнительной власти.

Контрольные полномочия Палаты представителей проявляются в том, что она:

- дает согласие Президенту на назначение Премьер-министра;
- заслушивает доклад Премьер-министра о программе деятельности Правительства или отклоняет программу. Повторное отклонение Палатой представителей программы означает выражение вотума недоверия Правительству;
- рассматривает по инициативе Премьер-министра вопрос о доверии Правительству; по инициативе не менее одной трети от полного состава выражает вотум недоверия Правительству. Вопрос об ответственности Правительства не может быть поставлен в течение года после одобрения программы его деятельности.

Палата представителей:

- 1) осуществляет контроль за деятельностью Правительства при разработке республиканского бюджета;
- 2) рассматривает проекты законов об утверждении республиканского бюджета и отчета о его исполнении, о принципах осуществления отношений собственности, об основах социальной защиты, о принципах регулирования труда и занятости, об установлении республиканских налогов и сборов, об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов и др.

Совет Республики дает согласие на назначение Президентом Председателя Конституционного Суда, Председателя и судей Верховного Суда, Председателя и судей Высшего Хозяйственного Суда, председателя Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, Генерального прокурора, Председателя и членов Правления Национального банка.

Строительство института государственной власти, совершенствование конституционного законодательства, меры по укреплению государственного суверенитета, законности и правопорядка в обществе ведут к переменам и в содержании контроля со стороны Советов депутатов за деятельностью органов исполнительной власти.

Высший представительный орган государственной власти обладает широкими полномочиями по обеспечению законности и дисциплины в самом процессе управления. Важной формой повседневного контроля органов государственной власти за деятельностью аппарата государственного управления является деятельность постоянных комиссий Советов депутатов. Палата представителей и Совет Республики из своего состава избирают постоянные комиссии и иные органы для ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению палат (ст. 96 Конституции). Социально-экономическое значение имеет контроль со стороны *местных Советов*, которые осуществляют значительный объем контрольных полномочий в области государственного управления. Исполнительные комитеты подотчетны соответствующим Советам депутатов по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Исполнительный комитет по мере необходимости, но не реже одного раза в год докладывает о своей деятельности Совету депутатов, а также информирует граждан на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства.

Исполнительный комитет:

– разрабатывает и вносит для утверждения в Совет депутатов схему управления местным хозяйством и коммунальной собственностью, предложения по организации охраны общественного порядка и защиты прав граждан;

– разрабатывает и вносит для утверждения в Совет депутатов проекты программ экономического и социального развития, местного бюджета, принимает меры по осуществлению программ и исполнению местного бюджета, представляет Совету депутатов отчеты об их выполнении. [35, с. 384 – 386]

Контроль органов исполнительной власти

Контроль органов исполнительной власти призван обеспечивать законность и дисциплину на порученных им участках по руководству хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством в системе подведомственных им органов, предприятий, учреждений и организаций.

Контроль органов исполнительной власти можно разделить:

- 1) на общий;
- 2) на внутриведомственный;
- 3) на надведомственный.

Общий контроль. Его осуществление связано с деятельностью *органов исполнительной власти общей компетенции*: Правительство Республики Беларусь в соответствии со ст. 106 Конституции Республики Беларусь объединяет и направляет работу подведомственных министерств, госкомитетов, комитетов, ведомств, исполнительных комитетов; в порядке контроля заслушивает на своих заседаниях отчеты и доклады их руководителей о состоянии дел в руководимой ими отрасли или сфере.

Органы исполнительной власти вправе отменять акты министерств, комитетов и иных республиканских органов государственного управления, если они противоречат законодательным актам Республики Беларусь, актам Президента Республики Беларусь, не соответствуют общегосударственным интересам или не имеют достаточного финансового и юридического обоснования.

Исполнительные комитеты осуществляют контроль за деятельностью подчиненных им отраслевых управлений, а также нижестоящих исполкомов.

Правительство в своей деятельности подотчетно Президенту Республики Беларусь и ответственно перед Парламентом Республики Беларусь.

Внутриведомственный контроль. Этот вид контроля осуществляется органами отраслевой компетенции за органами единой системы в пределах подведомственности и представляет собой *систематическую проверку разными методами* – руководителем лично или с помощью специального аппарата (например, инспекций, контрольно-ревизионных служб) – деятельности подчиненных данному органу государственного управления *органов, предприятий, учреждений, должностных лиц.*

Данный вид контроля проводится в процессе повседневного отраслевого руководства работой подчиненных органов, учреждений, организаций.

Его основанием служит то, что *контроль и проверка исполнения* – это *функция* руководителей *отраслевого аппарата* (центрального и местного), органический элемент осуществления руководства.

В процессе внутриведомственного контроля разрешаются все основные вопросы деятельности органа управления, включая и оценку целесообразности *расстановки кадров, методов руководства* и др.

Особое значение приобретает внутриведомственный контроль в системе министерств и ведомств. В основе организаторской работы министерств лежит проверка исполнения, *контроль за точным выполнением и решением* возложенных на данные органы задач.

Внутриведомственный контроль с точки зрения его содержания подразделяется на контроль *общий* (проверка всей работы того или иного органа (учреждения)) и *специальный* (проверка отдельной области работы того или иного органа (учреждения)). Таким образом, внутриведомственный контроль есть неотъемлемая часть руководства.

Контрольные полномочия соответствующих органов и должностных лиц регламентируются, как правило, в актах, определяющих компетенцию органа.

Внутриведомственный контроль связан с государственно-властными полномочиями лиц, организовавших проверку или осуществляющих ее.

В связи с этим вопрос об *отмене, изменении* или *приостановлении* акта управления либо иного *юридического* действия решается в ходе контроля.

Надведомственный контроль. Этот вид контроля осуществляется в основном органами межотраслевой компетенции. В отдельных случаях его проводят отраслевые органы, наделенные государственно-властными полномочиями надведомственного характера.

Министерство статистики и анализа осуществляет контроль за выполнением всеми юридическими и хозяйствующими субъектами законов Республики Беларусь, указов, декретов Президента, постановлений Правительства по вопросам статистики.

Следовательно, органы, осуществляющие надведомственный контроль, наделены соответствующими полномочиями. Они вправе производить проверки и обследования предприятий и организаций по вопросам, относящимся к их компетенции.

По результатам проверок органы надведомственного контроля могут давать подконтрольным органам, предприятиям, учреждениям и организациям обязательные указания об устранении обнаруженных нарушений. К органам, осуществляющим надведомственный контроль, относятся Министерство финансов, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, Министерство труда и социальной защиты и др. [35, с. 386 – 388]

Судебный контроль

Среди способов обеспечения законности в государственном управлении важная роль принадлежит судебному контролю, который осуществляет:

- 1) Конституционный Суд Республики Беларусь;
- 2) суды общей юрисдикции;
- 3) хозяйственные суды.

Конституционный Суд Республики Беларусь – судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Его полномочия определены Конституцией и Законом Республики Беларусь от 30 марта 1994 г. «О Конституционном Суде Республики Беларусь». Согласно этому Закону деятельность данного органа призвана служить укреплению основ конституционного строя Республики Беларусь, защите основных прав и свобод человека и гражданина, утверждению начал законности в правотворчестве и правоприменении, обеспечению верховенства и прямого действия Конституции на всей территории страны. Основными принципами деятельности Конституционного Суда провозглашены независимость, коллегиальность, гласность, состязательность и равенство сторон. Независимость Конституционного Суда обеспечивается и тем, что судьи несменяемы, неприкосновенны, подчиняются только Конституции и Закону «О Конституционном Суде Республики Беларусь», лишь в соответствии с которыми могут быть прекращены их полномочия. Судьи не являются представителями каких бы то ни было государственных или общественных органов, политических партий, движений и организаций, должностных лиц, государственных образований, социальных групп. Важно, что судьи разрешают и дают заключения в условиях, исключающих постороннее воздействующее влияние на свободу их волеизъявления.

Согласно ст. 116 Конституции Конституционный Суд в условиях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции на всей территории Республики Беларусь разрешает дела о соответствии Конституции:

- законов, декретов, указов Президента, международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь;
- актов международных образований, в которые входит Республика Беларусь, указов Президента, изданных во исполнение закона, международно-правовых актов, ратифицированных Республикой Беларусь, законов, декретов и указов; актов любого другого государственного органа международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь.

Нормативные акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу в порядке, определяемом законом.

В случаях, предусмотренных Конституцией, Конституционный Суд по предложению Президента дает заключение о наличии фактов систематического или грубого нарушения Конституции Республики Беларусь.

Толкование Конституции, производимое Конституционным Судом по запросу Президента, является обязательным для правоприменения всеми органами исполнительной власти.

Формы контроля **судов общей юрисдикции** за деятельностью органов исполнительной власти имеют свои особенности. Основной задачей судов является

рассмотрение уголовных, гражданских, административных и иных дел. Контрольная же функция осуществляется не отдельно, а в *процессе рассмотрения этих дел*. Суд при рассмотрении конкретных дел оценивает правомерность действий должностных лиц органов государственного управления. В случае признания актов органов управления и их должностных лиц незаконными, суд может отменить эти незаконные акты, признать действия должностных лиц неправомерными.

Так, при рассмотрении уголовных дел о должностных преступлениях суд исследует и проверяет правомерность действий подсудимого должностного лица. Вместе с тем суд, установив при рассмотрении конкретного дела, что в работе определенного органа управления, организации имеются нарушения закона, отсутствует должная борьба с правонарушениями, не устраняются причины и условия, способствующие правонарушениям, ущемляющие права и законные интересы, т. е. нарушается нормальная работа органов государственного управления, вправе вынести *частное определение*.

Частное определение является формой правового реагирования суда на вскрытые в процессе рассмотрения конкретного дела нарушения законности в работе того или иного управления и соответствующих должностных лиц. Оно выносится в адрес руководителя того органа управления, в котором вскрыты нарушения, либо в адрес вышестоящего органа или руководителя. В частном определении может быть поставлен вопрос о привлечении виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности.

Указания суда, изложенные в частном определении, обязательны для администрации. Получив из суда копию частного определения, администрация организации обязана в месячный срок сообщить суду о принятых мерах по выполнению его указаний.

Контрольные функции суда проявляются и в гражданском производстве (исковое производство). Необходимость в осуществлении судебного контроля за деятельностью управленческих органов возникает вследствие того, что в основании отдельных споров лежат акты органов управления.

В данном случае исключительно важной является деятельность судов по контролю за *соблюдением трудового и жилищного законодательства*. В частности, суды рассматривают споры, возникающие из исков на незаконную выдачу ордера на жилую площадь. Признание судом ордера на жилую площадь, право пользования которой принадлежит другому лицу, недействительным является судебным исправлением незаконных действий соответствующих органов управления.

Суды осуществляют контроль за администрацией организации в случаях, когда рассматриваются трудовые споры в суде, дела об исках граждан к администрации о восстановлении на работе, взыскании заработной платы, снятии дисциплинарных взысканий, возмещении материального ущерба и др. При вынесении решения по перечисленным делам в пользу заявителя суд восстанавливает нарушенные права граждан, предприятий, учреждений, организаций и тем самым признает недействительным акт управления.

Важным методом укрепления законности в управлении *является рассмотрение судами дел особого производства*. Действующее законодательство определяет широкий круг дел, возникающий из административно-правовых отношений. К ним относятся, например, дела об установлении фактов, имеющих юридическое значение, если законом не предусмотрен иной порядок их установ-

ления; об устранении неправильности записей в книгах актов гражданского состояния; жалобы на постановления административных комиссий и иных органов о наложении административных взысканий. Во всех случаях, когда суд выносит решение по делу не в пользу органа управления, он тем самым признает его действия не соответствующими закону.

Суды рассматривают *жалобы граждан на постановления соответствующих органов и должностных лиц о наложении штрафов*: наложен ли штраф правомочным органом или должностным лицом; совершил ли оштрафованный нарушение, за которое законодательством предусмотрена ответственность в виде штрафа, и виновен ли он в его совершении; не превышает ли штраф установленный предельный размер; учтены ли при наложении штрафа тяжесть совершенного проступка, личность виновного, его имущественное положение, не истекли ли сроки давности для наложения взыскания. Установив, что штраф наложен неправильно, суд выносит определение о его отмене и прекращении производства по делу. Определение суда является окончательным и обжалованию не подлежит.

Большими контрольными полномочиями наделены суды при рассмотрении и разрешении *дел о привлечении к административной ответственности за мелкое хулиганство, злостное неповиновение работнику милиции или народному дружиннику*, а также военнослужащему при исполнении обязанностей по охране общественного порядка и другие правонарушения. При рассмотрении таких дел суд (судья) оценивает доказательства, заслушивает объяснение лица, совершившего правонарушение, проверяет законность привлечения лица к административной ответственности, решает вопрос о виновности или невиновности, применяет к нарушителю меру взыскания или освобождает невиновного от ответственности.

Таким образом, содержанием судебного контроля является проверка судом при рассмотрении административных дел и споров соответствия или несоответствия действий и актов органов исполнительной власти и их должностных лиц требованиям законов.

Хозяйственные суды Республики Беларусь являются органами судебной власти, осуществляющими в соответствии с Конституцией Республики Беларусь в пределах своей компетенции правосудие в области хозяйственных (экономических) отношений в целях защиты прав и охраняемых законом интересов юридических и физических лиц, в том числе иностранных, а в случаях, установленных законодательными актами Республики Беларусь, и иных организаций, не являющихся юридическими лицами.

Контроль за деятельностью органов государственного управления хозяйственные суды осуществляют в специфической форме на основе Закона Республики Беларусь от 9 декабря 1998 г. «О хозяйственных судах в Республике Беларусь» и Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь от 15 декабря 1998 г.

Систему хозяйственных судов представляют: Высший Хозяйственный Суд Республики Беларусь; хозяйственные суды областей, хозяйственный суд г. Минска, а также специализированные хозяйственные суды (по банкротству, земельные, налоговые и иные), образуемые при необходимости Президентом Республики Беларусь по представлению Председателя Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь.

Основными задачами хозяйственных судов при рассмотрении подведомственных им споров являются: обеспечение защиты прав и охраняемых законом интересов организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной хозяйственной (экономической) деятельности путем осуществления правосудия; содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной хозяйственной (экономической) деятельности; содействие правовыми средствами предупреждению правонарушений и укреплению законности в экономических отношениях.

К делам по экономическим спорам, возникающим из административных отношений и подведомственных суду, относятся дела:

- о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов государственных и иных органов, не соответствующих законодательству Республики Беларусь и затрагивающих права и законные интересы юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;
- об обжаловании отказа юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю в государственной регистрации либо уклонении от их регистрации в установленный срок;
- об обжаловании решений об изъятии у юридических лиц и граждан-предпринимателей денежных средств и иного имущества, а также о возврате незаконно изъятых денежных средств и иного имущества;
- о возврате из бюджета денежных средств, списанных с нарушением законодательства;
- о ликвидации, реорганизации юридических лиц, прекращении деятельности индивидуальных предпринимателей и др.

Высший Хозяйственный Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта соответствующего государственного либо иного органа Конституции Республики Беларусь или другим законодательным актам, в том числе издание его с превышением полномочий, принимает решение в соответствии с правовыми нормами, имеющими большую юридическую силу, и ставит в установленном порядке вопрос о признании соответствующего нормативного акта недействительным.

Вступившие в законную силу судебные акты – решения, определения, постановления хозяйственных судов – обязательны для всех государственных органов, органов местного управления и самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц и граждан и подлежат исполнению на всей территории Республики Беларусь. Неисполнение судебных актов, а равно иное проявление неуважения к хозяйственному суду влекут ответственность, предусмотренную законодательными актами.

Хозяйственный суд осуществляет деятельность по предупреждению нарушений законодательства в хозяйственных (экономических) отношениях при выполнении договорных обязательств. В этих целях *хозяйственный суд:*

- 1) ведет работу по предупреждению нарушений законодательства в хозяйственных (экономических) отношениях, разрабатывает и принимает меры в пределах своей компетенции по их устранению;
- 2) вправе рассматривать дела в выездных заседаниях непосредственно в организациях;
- 3) ведет пропаганду хозяйственного законодательства, направляет государственным и иным органам частные определения о выявленных нарушениях законодательства при рассмотрении споров, относящихся к компетенции хозяйственных судов, с предложениями об их устранении;

4) в необходимых случаях частные определения о выявленных нарушениях законодательства направляются в правоохранительные и контролирующие органы;

5) информирует в установленном порядке о нарушениях законодательства, допускаемых в хозяйственных (экономических) отношениях, Президента Республики Беларусь, Национальное собрание Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь и другие заинтересованные государственные органы.

Полномочия, порядок образования и деятельность каждого из вышеуказанных судов определены в Законе «О хозяйственных судах в Республике Беларусь».

Так, Высший Хозяйственный Суд Республики Беларусь возглавляет систему хозяйственных судов, несет ответственность за выполнение задач, возложенных на хозяйственные суды, является высшим судебным органом по разрешению хозяйственных дел, рассматриваемых хозяйственными судами, осуществляет судебный надзор за их деятельностью, дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Высший Хозяйственный Суд Республики Беларусь:

1) рассматривает в первой инстанции дела, отнесенные Хозяйственным процессуальным кодексом Республики Беларусь к его подсудности;

2) рассматривает дела в порядке надзора по протестам на вступившие в законную силу судебные акты хозяйственных судов;

3) пересматривает по вновь открывшимся обстоятельствам принятые им и вступившие в законную силу судебные акты;

4) обращается в Конституционный Суд Республики Беларусь с предложением о даче заключений, в соответствии с ч. 2 ст. 112 и ч. 4 ст. 16 Конституции;

5) издает и обобщает практику применения хозяйственными судами законодательства, регулирующего отношения в сфере предпринимательской и иной хозяйственной (экономической) деятельности;

6) решает в пределах своих полномочий вопросы по заключению и исполнению международных договоров Республики Беларусь, а также вопросы сотрудничества с судами иностранных государств и др. [35, с. 389 – 397]

Надзор за субъектами административного права

Надзор за субъектами административного права представляет собой разновидность государственного контроля. Он является особым видом контрольной деятельности специально уполномоченных государственных органов, к которым относятся государственные инспекции и иные надзорные органы государственного управления, прокуратура. Существует два вида надзора: административный и прокурорский.

Общим, характерным для этих двух видов надзора является то, что он:

1) осуществляется специальными органами;

2) осуществляется в отношении неподчиненных субъектов;

3) проводится по специальным вопросам;

4) осуществляется только за законностью действий конкретного объекта контроля.

Последняя особенность является наиболее важной, объединяющей административный и прокурорский надзор. Контроль «включает в себя проверку состояния дел подконтрольного объекта не только с точки зрения законности, но и целесообразности принимаемых решений, что отражает управленческий, организационный аспект контрольной деятельности». [66, с. 455]

Более того, в процессе контроля допускается вмешательство в оперативно-хозяйственную, производственную деятельность объекта. При надзоре подобное не допускается. Поэтому надзор – более узкая сфера деятельности по сравнению с контролем.

Административный надзор имеет свои особенности.

Во-первых, он имеет надведомственный характер.

Во-вторых, осуществляется специально уполномоченными органами государственного управления.

В-третьих, многочисленными и разрозненными органами, каждый из которых действует в своем одном, узком направлении.

В-четвертых, с целью проверки соблюдения поднадзорными специальными правилами и требований, обязательных для них, установленных в законах и подзаконных актах.

Надведомственность административного надзора означает, что он осуществляется к неподчиненным объектам контроля. Эти объекты могут находиться в системе исполнительной власти, а также быть за ее пределами (коммерческие и некоммерческие организации и граждане).

Органами, специально уполномоченными для осуществления административного надзора, в первую очередь являются государственные инспекции и приравненные к ним органы. Таких специальных органов довольно много, и они разнообразны по своему статусу. Они существуют практически в каждом республиканском органе государственного управления: одни на правах юридических лиц, другие – на правах внутренних структурных подразделений. К первому виду органов относится, например, Департамент государственного строительного надзора Министерства архитектуры и строительства, Департамент государственной инспекции труда Министерства труда и социальной защиты, ко второму – Главная государственная инспекция по надзору за техническим состоянием машин и оборудования (Главгостехнадзор), контрольно-ревизионные службы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций.

Одни государственные инспекции имеют свою систему органов в диапазоне от республиканского до районного звена (например, Государственная автомобильная инспекция наличествует в Министерстве внутренних дел в качестве структурного подразделения, в областном, Минском городском органе внутренних дел, а также в районном органе внутренних дел; аналогично построена система органов санитарного надзора). Органы некоторых инспекций заканчиваются на областном звене. Так, Департамент государственного строительного надзора обрывается инспекциями Департамента по областям и г. Минску. У Департамента контроля качества образования Министерства образования отсутствуют подчиненные периферийные органы. Он сам осуществляет государственный контроль за функционированием системы образования Республики Беларусь.

Различен порядок образования рассматриваемых органов. Одни из них образованы изданием указа Президента Республики Беларусь (Департамент контроля качества образования, Департамент государственного строительного надзора), другие – Советом Министров (Главная государственная инспекция по надзору за техническим состоянием машин и оборудования департамента механизации и технического прогресса). Целый ряд государственных инспекций, являющихся внутривидовыми подразделениями министерств, государственных комитетов и комитетов при Совете Министров, образуется республиканскими органами (ГАИ, государственная инспекция по племенному делу в Департаменте животноводства, карантинная инспекция и др.).

Неодинаковы и полномочия у этих инспекций. Значительная часть из них обладает правами привлекать к административной ответственности и применять иные меры административного принуждения (ГАИ, инспекции Министерства по налогам и сборам), а вот Департамент контроля качества образования не имеет подобных полномочий.

Должностные лица, осуществляющие административный надзор, как правило, наделены полномочиями:

- по беспрепятственному вхождению на территорию, в помещения, на склады поднадзорных;
- по истребованию, изучению, изъятию документов;
- по осуществлению технических проверок, замеров, вскрытий элементов;
- по уничтожению вредных для здоровья продуктов, предметов;
- по получению объяснений;
- по требованию устранения выявленных в ходе проверок нарушений;
- по внесению в органы, выдавшие лицензии, представлений о лишении или приостановлении их действия;
- по приостановлению деятельности организаций, эксплуатации механизмов, транспортных средств.

Правовой основой деятельности государственных инспекций и приравненных к ним органов являются специальные положения, инструкции, утверждаемые, как правило, органами, в которых они находятся. В отдельных случаях положения о них утверждаются Советом Министров (например, о ГАИ).

Некоторые надзорные органы по уровню являются министерствами, комитетами при Совете Министров (Министерство по налогам и сборам, Комитет по стандартизации, метрологии и сертификации при Совете Министров).

Прокуратура Республики Беларусь осуществляет общий надзор за субъектами административного права. Общий потому, что он ведется за всеми субъектами административного права, исключая лишь Президента и Совет Министров, но включая местные Советы депутатов.

Прокурорский надзор как вид государственного контроля проявляется в точном и единообразном исполнении законов всеми юридическими и физическими лицами. Прокуратура не вмешивается в оперативно-производственную деятельность предприятий, учреждений и организаций. В ст. 2 Закона «О Прокуратуре Республики Беларусь» дан точный перечень субъектов. Ими являются республиканские, местные органы государственного и хозяйственного управления и контроля, местные Советы депутатов и иные органы местного самоуправления, воинские формирования и учреждения, органы государственной безопасности, внутренних дел и милиции, субъекты хозяйствования независимо от принадлежности и форм собственности, учреждения и организации, политические партии, иные общественные и религиозные объединения, должностные лица и граждане.

Прокуроры обладают широкими полномочиями в сфере осуществления надзора. Они, предъявив удостоверение, вправе беспрепятственно входить на территорию и в помещения предприятий, учреждений и организаций (независимо от форм собственности, подведомственности и вида пропускного режима), требовать от руководителей и иных должностных лиц представления издаваемых ими правовых актов, необходимых документов и материалов, статистических и иных сведений и т. д. Должностные лица обязаны выполнять требования

прокурора, касающиеся проведения проверок, ревизий и экспертиз не позднее 10 дней после их поступления, если иное не оговорено прокурором. Прокурор имеет право вызывать должностных лиц, граждан и требовать от них объяснений по поводу нарушений закона. В случаях, предусмотренных законом, истребовать от должностных лиц и граждан декларации об источниках доходов; проверять законность административного задержания граждан и применения к ним мер воздействия за административные правонарушения; освобождать незаконно подвергнутых административному задержанию несудебными органами путем издания специального постановления.

Если обнаружены нарушения закона, то, в зависимости от их характера, прокурор или его заместитель наделены правом опротестовывать акты органов, решения и действия должностных лиц; вносить представления с требованием об устранении нарушений закона, причин нарушений и способствующих им условий; выносить предписания об устранении нарушений закона; официально предупреждать должностных лиц и граждан о недопустимости нарушения ими закона; решать вопросы о привлечении нарушителей закона к уголовной или административной ответственности; возбуждать дисциплинарное производство; предъявлять в суды иски и заявления в защиту прав и законных интересов государства, предприятий, учреждений и организаций государственных форм собственности, а в защиту прав и законных интересов субъектов хозяйствования негосударственных форм собственности и граждан – в случае, если они лишены возможности самостоятельно защитить свои интересы (ст. 22 Закона).

Протест, представление, постановление, предписание, официальное предупреждение являются актами прокурора, юридическими формами реагирования прокурора на нарушения закона (законности), это формы выражения требований прокурора.

Протест – акт прокурора, в котором он требует отмены соответствующего акта либо приведения его в соответствие с законом, а также прекращения незаконного действия и восстановления нарушенного. Он приносится в орган, издавший этот акт, или в вышестоящий орган, компетентный принять по нему решение. Протест обязательно должен быть рассмотрен органом, должностным лицом, которому он направлен, не позднее 10 дней после его поступления. Местные Советы депутатов должны его рассмотреть на очередной сессии. В случае рассмотрения протеста коллегиальным органом о дне заседания заранее сообщается прокурору, который вправе принять участие в его рассмотрении. О результатах рассмотрения протеста должно быть сообщено в письменной форме. Принесением протеста не отменяется, а лишь приостанавливается действие противоречащего закону акта до рассмотрения протеста. Это свидетельствует о том, что прокурор не пользуется административными полномочиями.

Представление – акт прокурора, в котором он требует устранить нарушения закона, причин нарушений и условий, им способствующих. Он вносится в орган или должностному лицу, правомочному их устранить. Представление также обязательно должно быть рассмотрено, и не позднее месячного срока должно быть письменно сообщено прокурору о принятых мерах.

Постановление – это акт прокурора о возбуждении уголовного дела, дела об административном правонарушении или дисциплинарного производства против должностного лица или гражданина, нарушивших закон. Постановление должно быть мотивированным, должно быть обязательно рассмотрено органом

или должностным лицом, уполномоченными налагать административное взыскание в сроки, установленные для рассмотрения протокола об административном правонарушении, о возбуждении дисциплинарного производства, в десятидневный срок со дня получения постановления.

Предписание – акт об устранении нарушений закона органом или должностным лицом; вносится в случаях, когда такое нарушение носит явный характер и может причинить существенный вред правам и законным интересам государства, предприятия, учреждения, организации или гражданина. В предписании указываются нарушенная норма и предложения о мерах по восстановлению законности. Предписание должно быть немедленно исполнено, о чем безотлагательно сообщено прокурору. Оно может быть обжаловано вышестоящему прокурору. Однако обжалование не приостанавливает исполнения предписания.

Официальное предупреждение – акт прокурора, в котором прокурор предупреждает должностных лиц, граждан о недопустимости нарушения ими требований закона.

Таким образом, прокуратура в лице прокурора обладает достаточными полномочиями и возможностями в области обеспечения верховенства закона, укрепления законности в целях защиты прав и свобод граждан, законных интересов государства, субъектов хозяйствования, учреждений, организаций, общественных объединений. [74, с. 591 – 597]

15.3. Общественный контроль

Общественный контроль – это такой вид контроля за субъектами административного права, который осуществляется общественностью (общественными объединениями, их членами), не от имени государства. У субъектов общественного контроля значительно меньше возможностей знакомиться с деятельностью органов исполнительной власти и других объектов контроля и воздействовать на них. В настоящее время нет правового акта, определяющего статус общественного контроля. В ст. 5 Конституции лишь закреплено, что «Политические партии, другие общественные объединения, действуя в рамках Конституции и законов Республики Беларусь, содействуют выявлению и выражению политической воли граждан, участвуют в выборах».

Их подобный статус устанавливается в правовых актах, регулирующих правовое положение той или иной общественной организации. Так, полномочия профсоюзов в рассматриваемой сфере предусмотрены в Законе Республики Беларусь «О профессиональных союзах».

Профсоюзы участвуют в разработке и реализации социально-экономической политики государства. Они имеют право вносить в органы государственного управления предложения о принятии, изменении или отмене актов законодательства Республики Беларусь по трудовым и социально-экономическим вопросам. Правовые акты, которые затрагивают трудовые и социально-экономические права граждан, принимаются органами государственного управления с предшествующим сообщением соответствующим профсоюзам, их объединениям (чч. 2, 3 ст. 6 Закона).

Кроме того, профсоюзы через своих уполномоченных представителей имеют право участвовать в работе коллегиальных органов министерств и иных республиканских органов государственного управления, заседаниях местных исполнительных и распорядительных органов, органах управления предприятий, учреждений и организаций (ч. 4 ст. 6 Закона).

Профсоюзы принимают участие в разработке государственной политики занятости, вносят предложения по социальной защите лиц, которые увольняются с предприятий, из учреждений, организаций, в соответствии с коллективным договором (соглашением) и действующим законодательством (ч. 1 ст. 10 Закона).

Профсоюзы защищают трудовые права граждан – членов профсоюзов при заключении или расторжении трудовых договоров (контрактов). Если трудовой договор (контракт) не соответствует законодательству Республики Беларусь, коллективному договору (соглашению), профсоюзы наделены правом требовать от нанимателя в интересах работника – члена профсоюза изменения условий трудового договора (контракта) (чч. 2 и 3 ст. 10 Закона).

В отдельных случаях, предусмотренных законодательством, расторжение трудового договора (контракта) по инициативе нанимателя проводится после предварительного (не позднее, чем за две недели) сообщения соответствующему профсоюзу (см. ч. 1 ст. 46 ТК). В случаях, предусмотренных коллективными договорами (соглашениями), расторжение трудового договора по инициативе нанимателя может проводиться только с предварительного согласия соответствующего профсоюза (ч. 4 ст. 10 Закона, ч. 2 ст. 46 ТК).

Решение вопросов о ликвидации или реорганизации предприятий, учреждений, организаций, их структурных подразделений, полная или частичная остановка производства по инициативе нанимателя, собственника или уполномоченного им органа управления, которые влекут сокращение рабочих мест или ухудшение условий труда, может осуществляться только при условии заблаговременного сообщения (не позднее, чем за три месяца) соответствующим профсоюзам и проведения с ними переговоров по сохранению прав и интересов граждан (ч. 5 ст. 10 Закона).

Профсоюзы наделены правом участвовать при разработке социальных программ (ст. 11 Закона), осуществлять общественный контроль за исполнением законодательства по вопросам разгосударствления и приватизации государственной собственности (ст. 12 Закона).

Полномочия профсоюзов по контролю за соблюдением законодательства о труде закреплены и в ст. 463 ТК.

Таким образом, профсоюзы обладают немалыми правами по контролю в области защиты трудовых прав и социально-экономических интересов граждан.

Контрольными полномочиями за субъектами административного права наделены *общественные объединения потребителей*. Они, в соответствии с Законом от 9 января 2002 г. № 90-3 «О защите прав потребителей», наделены правами:

- 1) участвовать в разработке нормативных документов, устанавливающих требования к качеству товара (работы, услуги), проектов законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;

- 2) изучать потребительские свойства товаров, спрос на них, проводить опросы населения для выявления общественного мнения о качестве выпускаемых товаров (выполняемых работ, оказываемых услуг);

- 3) участвовать по поручению потребителя в проведении экспертиз по фактам нарушения прав потребителя. Общественные объединения могут проводить независимую экспертизу качества и безопасности товаров (работ, услуг);

- 4) вносить в органы управления предложения о мерах по повышению качества товаров (работ, услуг), соблюдению правил ценообразования, снятию

с производства, изъятию из оборота товаров (работ, услуг), опасных для жизни, здоровья, имущества потребителя и окружающей среды, о запрете ненадлежащей рекламы и информации, вводящих в заблуждение потребителя, о прекращении продажи товаров по неправомерно завышенным ценам;

5) осуществлять общественный контроль за соблюдением прав потребителей в сфере торгового, бытового и иных видов обслуживания потребителей, составлять акты о выявленных нарушениях прав потребителей и направлять указанные акты для рассмотрения в уполномоченные государственные органы;

6) направлять в государственные органы в соответствии с их компетенцией материалы о привлечении к ответственности лиц, виновных в выпуске и реализации товаров (выполнении работ, оказании услуг), не соответствующих установленным требованиям к безопасности и качеству товаров (работ, услуг), а также о нарушении прав потребителя, предусмотренных законодательством;

7) обращаться в органы прокуратуры с предложениями принести протесты на акты государственных органов, противоречащие законодательству о защите прав потребителей;

8) обращаться в суд с иском о защите прав потребителей (неопределенного круга потребителей);

9) предъявлять иск в суд о признании действий изготовителя (исполнителя, продавца) противоправными;

10) обращаться по поручению потребителя с претензией к изготовителю (исполнителю, продавцу) об устранении нарушений и о возмещении потребителю причиненного этими нарушениями ущерба.

В итоге можно сказать, что общественные объединения потребителей имеют значительные права в области контроля по защите прав потребителей. Они, как и профсоюзы, не наделены лишь властными полномочиями.

Контрольные полномочия за субъектами административного права выполняют и некоторые другие общественные объединения, например, добровольные народные дружины, политические партии.

Граждане также наделены правами по контролю за субъектами административного права. Граждане в таком качестве выступают как частные лица. Они вправе по своему усмотрению оценивать деятельность того или иного органа государственного управления, любого должностного лица и служащего с позиций ее законности и эффективности. Граждане не вправе осуществлять проверки этой деятельности, однако могут использовать доступные им методы контроля, получения информации о деятельности указанных субъектов, например, при обращении в орган, учреждение, организацию для решения какого-то своего вопроса или удовлетворения материальной или духовной потребности. Подобную информацию они могут получать из источников радио, телевидения, периодической печати, от близких и знакомых людей. Средствами обеспечения законности у них являются: жалобы, заявления, предложения, которые обобщенно названы обращениями граждан (ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан»).

Нарушение должностными лицами законодательства об обращениях граждан может повлечь привлечение виновных к дисциплинарной или административной ответственности. В частности, ст. 167⁷ КоАП Республики Беларусь предусматривает ответственность за нарушение должностным лицом законодательства об обращениях граждан. [74, с. 597 – 602]

РЕЙТИНГОВЫЙ КОНТРОЛЬ ПО ДИСЦИПЛИНЕ «АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО»

Организация начисления баллов

Рейтинговая система контроля знаний студентов по дисциплине «Административное право» разработана в соответствии с «Положением о рейтинговой системе контроля успешности обучения студентов в полоцком государственном университете», одобренном университетом 25 марта 2005 г. и утвержденном приказом № 123 от 3 мая 2005 г.

Система контроля знаний студентов включает следующие направления оценки успешности обучения:

1-е направление – оценка отношения студента к выполнению своих обязанностей на этапе изучения дисциплины;

2-е направление – текущий контроль успешности изучения дисциплины;

3-е направление – итоговый контроль успешности этапа изучения дисциплины;

4-е направление – оценка активности и творческого отношения студента к овладению выбранной специальностью в процессе изучения дисциплины.

Для оценки успешности изучения дисциплины «История государства и права Беларуси» по первому направлению выделяется общее количество баллов, равное 100, которые распределяются следующим образом:

1-е направление – 100 баллов		
54 часа лекций×0,5 балла	27 баллов	за 100 % посещение лекций в семестрах
36 часов семинарских×0,5 балла	18 баллов	за 100 % посещение практических занятий в семестрах
баллы за успешное выполнение предаттестационных заданий	55 баллов	самостоятельная работа по тематике лекций и практических занятий в семестрах

Для оценки успешности изучения дисциплины по второму направлению выделяется общее количество баллов равное 500, которое распределяется между различными формами текущего семестрового контроля следующим образом:

2-е направление – 500 баллов		
1. Итоговые контрольные работы по темам изучаемого материала	Тема 1 – 4	50баллов
	Тема 5 – 9	50баллов
	Темы 10 – 14	50баллов
	Темы 15 – 18	50 баллов
	Темы 19 – 22	50 баллов
	Темы 23 – 27	50 баллов
2. Выступление на семинарских занятиях		200 баллов

Для оценки успешности изучения дисциплины по третьему направлению выделяется 400 баллов

3-е направление – 400 баллов	
1. Предэкзаменационная работа студентов с тестами	150 баллов
2. Устный итоговый экзамен по дисциплине	250 баллов

Для оценки активности и творческого отношения к овладению выбранной специальностью (4-е направление) выделяется 800 баллов.

4-е направление – 800 баллов	
1. Участие в университетских студенческих научных конференциях	100 баллов
2. Участие во внешних (республиканских и международных) студенческих научных конференциях. – за диплом I степени – за диплом II степени – за диплом III степени	500 баллов из них: 500 баллов 400 баллов 300 баллов
3. За публикации в научных сборниках и журналах	200 баллов

Ведение учета баллов в семестре и критерии оценки успешности изучения дисциплины (рейтинг студента)

Для сведения студентов в начале семестра доводится информация о максимальном количестве баллов по дисциплине «Административное право» и о минимальном количестве, ниже которого студент не может претендовать к допуску для сдачи экзамена.

Преподаватель в течение семестра ведет карту успеваемости студентов группы. Каждый студент может вести индивидуальную карту успеваемости по следующей схеме:

	Количество	Баллы за ед.	Сумма баллов
1-е направление			100
Лекции	27	1	27
Семинары	18	1	18
Выполнение предаттестационных заданий		55	55
Итого:			100
2-е направление			500
Контрольные работы по темам изучаемого материала	3	100	300
Выступление на семинарских занятиях	18	11.5	200
Итого:			500
3-е направление			400
Предэкзаменационная работа с тестами	13	11,5	150
Итоговый экзамен по дисциплине			250
Итого:			400
4-е направление			800
Участие в университетских научных конференциях			100
Участие в республиканских и международных научных конференциях – за диплом I степени – за диплом II степени – за диплом III степени			500 из них: 500 400 300
За публикации в научных журналах			200
Итого:			800

Для оценки успешности изучения студентом дисциплины «Административное право» или определения рейтинга студента, предлагается руководствоваться следующими критериями:

Уровень (рейтинг)	Количество баллов
минимальный	600
средний	700
хороший	800
высокий	900
превосходный	1000

Если после изучения дисциплины в семестре рейтинг студента $R < 60\%$ (т. е. меньше 600 баллов), то студент считается не выполнивший учебный план по данной дисциплине и не допускается к сдаче экзамена. Для допуска к экзамену студенту необходимо набрать недостающие баллы (например, по причине пропуска занятий, невыполненных заданий, контрольных или выполненных на «неудовлетворительно» и т. д.). Это может быть тестирование, опрос (письменный или устный) по темам пропущенных занятий, выполнение заданий по СРС, т. е. студент должен выполнить на «удовлетворительно» необходимый минимум учебных работ, который не был выполнен в семестре.

Если после изучения дисциплины в семестре рейтинг студента удовлетворяет условиям $60\% \leq R < 70\%$ (т. е. 600 баллов $\leq R < 700$ баллов), то это соответствует минимальному уровню и студент считается выполнившим учебный план по дисциплине «Административное право», получает по ней зачет и допускается к экзаменационной сессии в целом. Однако данный уровень показывает, что у студента низкий рейтинг по дисциплине.

Если после изучения дисциплины в семестре рейтинг студента удовлетворяет условиям $70\% \leq R < 80\%$ (т. е. 700 баллов $\leq R < 800$ баллов), то это соответствует среднему уровню.

Аналогично, если в результате изучения дисциплины рейтинг студента удовлетворяет условиям $80\% \leq R < 90\%$ (т. е. 800 баллов $\leq R < 900$ баллов), то это хороший результат.

Если в результате изучения дисциплины рейтинг студента удовлетворяет условиям $90\% \leq R < 100\%$ (т. е. 900 баллов $\leq R < 1000$ баллов), то такой рейтинг называется высоким.

Наконец, достижение студентом 1000 баллов свидетельствует о превосходном рейтинге.

Таким образом, рейтинговая система учета и оценки успешности изучения дисциплины «Административное право» позволяет рационально организовать обучение студентов, предоставить студентам возможность выбора тактики и стратегии в овладении знаниями по изучаемой дисциплине, определить свой рейтинг среди сокурсников, стимулировать инициативу, самостоятельность студентов.

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОДГОТОВКЕ К ПРАКТИЧЕСКИМ ЗАНЯТИЯМ, ОБРАЗЦЫ РЕШЕНИЯ ЗАДАЧ, ПЛАНЫ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ

Основная цель практического занятия – углубление, закрепление и расширение знаний студентов, полученных ими на лекциях и в процессе самостоятельной работы над учебным материалом, проверка качества знаний, оказание помощи в усвоении наиболее сложных вопросов учебного процесса.

Одной из основных задач практического занятия является развитие творческой активности и самостоятельного мышления студентов. Практическому занятию принадлежит особое место в изучении дисциплины «Административное право» как одному из важнейших средств, закрепления, углубления и проверки знаний студентов по конкретным темам.

Познавательные, контрольные, стимулирующие и воспитательные функции практического занятия находятся в тесном единстве.

Одной из целей практического занятия по административному праву является также формирование способности юридического анализа сложных явлений общественной жизни, нахождение правильного сочетания теоретического и практического материала, логического подхода к раскрытию основных положений административного права.

Практические занятия помогают студентам овладеть сложным административно-правовым понятийным аппаратом, выработать умения оперировать им при анализе конкретных административно-правовых институтов, прививать навыки самостоятельного юридического мышления, устного выступления, ведения полемики по проблемным вопросам. Планы практических занятий являются основными методическими документами при самостоятельной работе студентов.

Наиболее распространенными видами проведения практических занятий по курсу «Административное право» являются: творческое обсуждение вопросов, поставленных в плане; решение задач; выполнение заданий.

В ходе практических занятий формируются умения и приобретаются навыки, необходимые для практической деятельности юриста. На практических занятиях студенты применяют полученные ими на лекциях и в процессе самостоятельной работы знания для выполнения групповых заданий, оформления административно-процессуальных документов.

Во время самостоятельной работы студенты обязаны изучить по соответствующим темам учебную литературу, нормативный материал, ознакомиться с дополнительными рекомендованными источниками, подготовить развернутые планы ответов на поставленные вопросы, решить со ссылкой на нормативные акты задачи, выполнить задания.

Образцы решения задач

Задача

Районный исполком принял решение «Об усилении борьбы с аварийностью на автомобильном транспорте», п. 4 этого решения гласил, что за это нарушение на водителей автотранспорта налагается штраф в размере 3 минимальных заработных плат, на организацию и предприятия – до 5 минимальных заработных плат.

Исполком обязал прокурора района усилить надзор за движением транспорта, улучшить контроль за техническим состоянием автопарка района, потребовал не оставлять безнаказанным ни одного случая нарушений правил дорожного движения.

Руководствуясь нормами права, определите законность принятого решения. Изложите понятие и порядок принятия решений, предусматривающих административные санкции местными советами и их исполкомами. Укажите, имеет ли право исполком давать подобные поручения прокурору. Если Вы считаете, что данное решение незаконно, составьте проект протеста прокурора.

Решение

Решение, принятое районным исполкомом незаконно. Подобные поручения прокурору исполком давать не имеет права. Согласно ст. 5 КоАП Республики Беларусь областные, Минский городской Совет депутатов в пределах, определяемых законодательными актами, могут:

1) принимать решения, предусматривающие за их нарушение административную ответственность, по вопросам охраны общественного порядка, если они не урегулированы настоящим Кодексом, а также по вопросам борьбы со стихийными бедствиями и эпидемиями;

2) устанавливать правила, за нарушение которых наступает административная ответственность по ст. 102, ч. 2 ст. 143, ст. 147 настоящего Кодекса.

Районные и городские Советы народных депутатов в пределах, определяемых законодательными актами, могут:

1) принимать решения, предусматривающие за их нарушение административную ответственность, по вопросам борьбы со стихийными бедствиями и эпидемиями;

2) устанавливать правила, за нарушение которых наступает административная ответственность по ст. 102, ч. 2 ст. 143 настоящего Кодекса.

Исполнительные комитеты областных, Минского городского, районных, городских Советов народных депутатов могут в пределах, определяемых законодательными актами, принимать решения, предусматривающие за их нарушение административную ответственность, по вопросам борьбы со стихийными бедствиями и эпидемиями, а также устанавливать правила, за нарушение которых наступает административная ответственность по ст. 102 настоящего Кодекса.

Областные, Минский городской, районные, городские Советы народных депутатов и их исполнительные комитеты не могут принимать решения, предусматривающие административную ответственность, по вопросам, указанным в настоящей статье, если административная ответственность за эти нарушения уже установлена соответствующими вышестоящими органами. (В редакции Законов от 25 ноября 1992 г. и 1 декабря 1994 г. – Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь, 1992 г., № 33, ст. 526; 1995 г., № 3, ст. 8.)

Районный исполнительный комитет

ПРОТЕСТ

на решение № _____ районного исполнительного комитета
«Об усилении борьбы с аварийностью на автомобильном транспорте»

Решением районного исполнительного комитета «Об усилении борьбы с аварийностью на автомобильном транспорте» за нарушение установленных правил предусмотрено наложение на водителей автотранспорта штрафа в размере 3 минимальных заработных плат, на организации и предприятия – до 5 минимальных заработных плат.

Кроме того, исполнительный комитет обязал прокурора района усилить надзор за движением автотранспорта, улучшить контроль за техническим состоянием автопарка района, потребовал не оставлять безнаказанным ни одного случая нарушений правил дорожного движения.

Указанное решение является незаконным и подлежит отмене по следующим основаниям:

В соответствии с ч. 3 ст. 5 КоАП Республики Беларусь исполнительные комитеты областных, Минского городского, районных, городских Советов народных депутатов могут в пределах, определяемых законодательными актами, принимать решения, предусматривающие за их нарушение административную ответственность, по вопросам борьбы со стихийными бедствиями и эпидемиями, а также устанавливать правила, за нарушение которых наступает административная ответственность по ст. 102 настоящего Кодекса («Нарушение правил по карантину животных, ветеринарно-санитарных норм и правил по охране территории Республики Беларусь от заноса заразных болезней животных»).

Действующим законодательством районным исполнительным комитетам право устанавливать административную ответственность в сфере безопасности дорожного движения не предусмотрено.

Согласно ст. 125 Конституции Республики Беларусь на Генерального прокурора Республики Беларусь и подчиненных ему прокуроров возложен надзор за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных актов министерствами и другими подведомственными Совету Министров органами, местными представительными и исполнительными органами, предприятиями, организациями и учреждениями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами.

Статьей 2 Закона Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь» определены цели и направления деятельности прокуратуры, среди которых какие-либо обязанности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения на органы прокуратуры не возложены.

Выполнение предусмотренных в решении районного исполнительного комитета мероприятий входит в компетенцию иных государственных органов (Госавтоинспекция) и должностных лиц (руководителей автотранспортных предприятий).

Таким образом, при принятии данного решения районный исполнительный комитет вышел за пределы своих прав и полномочий, предоставленных ему Законом, в связи с чем оно является незаконным и подлежит отмене.

На основании вышеизложенного, руководствуясь ст. 35 Закона Республики Беларусь «О Прокуратуре Республики Беларусь», –

ПРОШУ:

Решение районного исполнительного комитета «Об усилении борьбы с аварийностью на автомобильном транспорте» отменить.

Протест подлежит обязательному рассмотрению на очередном заседании исполнительного комитета.

О времени и результатах рассмотрения протеста необходимо письменно уведомить прокурора района.

Вынесение протеста приостанавливает действие незаконного нормативного акта.

Прокурор

подпись.

Задача № 2

Председатель районного исполкома 20 декабря получил жалобу от военнослужащего на действия заведующего районным отделом народного образования. 22 января председатель исполкома направил жалобу военнослужащего для разрешения по существу в районный отдел народного образования.

Определите законность действий председателя исполкома. Изложите понятие жалобы, укажите порядок производства по жалобе в сроки рассмотрения жалоб граждан.

Решение

Согласно ст. 1 гл. 1 Закона РБ «Об обращениях граждан», жалоба – требование о восстановлении прав, свобод и (или) законных интересов гражданина (граждан), нарушенных действиями (бездействием) должностных лиц государственных органов, иных организаций или граждан.

В соответствии со ст. 9 указанного Закона письменные обращения, направленные в государственные органы, иные организации (должностным лицам) с соблюдением требований настоящего Закона, иных актов законодательства Республики Беларусь об обращениях граждан, подлежат обязательному рассмотрению должностными лицами государственных органов, иных организаций, к компетенции которых относится решение вопросов, изложенных в обращении.

Письменные обращения, поступившие в государственные органы, иные организации (должностным лицам), к компетенции которых не относится решение вопросов, изложенных в обращениях, в пятидневный срок направляются в соответствующие государственные органы, иные организации (должностным лицам) с уведомлением об этом граждан либо по данным обращениям гражданам в пятнадцатидневный срок дается ответ с разъяснением, в какой государственный орган, иную организацию (к какому должностному лицу) им необходимо обратиться.

Запрещается передавать жалобы граждан в государственные органы, иные организации (должностным лицам), действия (бездействие) которых обжалуются, за исключением случаев, когда рассмотрение данной категории обращений относится к исключительной компетенции этих государственных органов, иных организаций (должностных лиц).

Как следует из ст. 10 гл. 2 вышеуказанного закона, обращение должно быть рассмотрено не позднее одного месяца со дня его поступления, а обращение, которое не требует дополнительного изучения и проверки – не позднее 15 дней, если иной срок не предусмотрен законом.

Таким образом, действия председателя исполкома незаконны.

Во-первых, председатель райисполкома направил жалобу в тот орган, на действия которого жалуются военнослужащий, а не в вышестоящий.

Во-вторых, председатель райисполкома нарушил сроки, т. к. должен был направить жалобу для рассмотрения в вышестоящий орган не позднее 4 января, а в случае если требуется дополнительная проверка, то не позднее 20 января.

Что касается того, что жалоба была подана военнослужащим, то из вышеуказанного Закона следует, что при обращении с жалобой на действия должностного лица гражданской организации, какой является отдел образования, военнослужащие не имеют никаких привилегий перед гражданскими лицами и их права по отношению к гражданскому лицу совершенно одинаковы.

Практическое занятие №1 Административное право как отрасль права

План

1. Понятие и предмет административного права. Особенности административно-правового регулирования.
2. Источники административного права.
3. Система административного права.
4. Место административного права в системе права Республики Беларусь.

Вопросы для самопроверки

1. Дайте понятие административного права.
2. Чем отличается административное право от других отраслей права?
3. Что является предметом административного права?
4. Каково основное содержание методов административного права?
5. Что использует административное право в качестве способов правового регулирования?
6. Каковы основные цели административного права?
7. На основе каких принципов строится и функционирует административное право?
8. Какими функциями обладает административное право?
9. Дайте понятие источника административного права.
10. Какими признаками характеризуются источники административного права?
11. Назовите источники административного права.
12. Что понимается под системой административного права как отрасли права?
13. Перечислите элементы структуры системы административного права как отрасли права.
14. В чём отличие системы административного права как отрасли права от системы учебной дисциплины «административное право»?
15. Как взаимодействует административное право с конституционным правом?
16. В чём проявляется связь административного права с гражданским правом?
17. Каким образом административное право соприкасается с трудовым правом?
18. Как административное право связано с финансовым правом?
19. В чём проявляется глубина и органичность связи административного права с таможенным правом?
20. Чем отличается административное право от земельного права?
21. Как взаимодействует административное право с уголовным правом?

Задание

1. Приведите примеры источников административного права:
 - законов Республики Беларусь;
 - комплексных источников;
 - нормативных актов Президента Республики Беларусь;
 - постановлений Правительства Республики Беларусь;
 - нормативных актов республиканских органов государственного управления;
 - решений местных Советов и местных исполнительных и распорядительных органов;
 - актов международного права;
 - нормативных актов руководителей государственных объединений, предприятий, учреждений.

2. Приведите примеры элементов системы административного права (как отрасли права):

- административно-правовых норм;
- административно-правовых институтов;
- подотраслей административного права.

3. Составьте таблицу соотношений важнейших признаков административного и гражданского права:

	Административное право	Гражданское право
1. Предмет регулирования		
2. Метод регулирования		
3. Субъекты права		
4. Принципы права		
5. Источники права		
6. Основные институты отрасли		

4. В одном пособии дано такое определение:

«Административное право – отрасль белорусского права, совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления государственно-управленческой деятельности».

Какие недостатки существуют в этом определении?

5. В альбоме схем помещена такая схема:

Признаки отрасли административного права

Одна из базовых, публичных отраслей белорусского права
 Свой предмет регулирования
 Свой метод правового регулирования
 Внутренняя организация (структура)
 Нормативная база (нормативные источники)

Критически проанализируйте эту схему.

6. Заполните таблицу, распределив понятия с учётом принадлежности к элементам системы административного права: множественность административных проступков, административный процесс, административные правонарушения против собственности, «административное взыскание является мерой административной ответственности» (ч. 1 ст. 6.1 КоАП), административно-деликтное право, соучастие в административном проступке, административные правонарушения против использования топливно-энергетических ресурсов, «предупреждение состоит в письменном предостережении физического лица о недопустимости противоправного поведения» (ст. 6.4 КоАП), административные правонарушения против порядка управления.

Административно-правовая норма	Административно-правовой институт	Подотрасль административного права

Тест по теме

1. *Предметом административного права является:*
- а) имущественные отношения и связанные с ними личные неимущественные отношения;
 - б) совокупность общественных отношений, складывающихся в связи с совершением преступления;
 - в) общественные отношения, складывающиеся в сфере исполнительной власти (государственного управления).

2. *Административно-правовой метод предполагает:*
- отношения власти-подчинения;
 - равенство сторон, участников, субъектов отношений.
3. *Верно ли утверждение: «Источники административного права – это внешние формы выражения административно-правовых норм».*
- да; б) нет.
4. *Соедините стрелками буквы левого и цифры правового столбиков, чтобы получилось верное утверждение:*
- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> административно-правовая норма – это административно-правовой институт – это подотрасль административного права – это | <ol style="list-style-type: none"> совокупность административно-правовых норм, регулирующих относительно самостоятельную однородную группу управленческих общественных отношений; устанавливаемое государством правило, целью которого является регулирование общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в сфере государственного управления; совокупность правовых норм, регламентирующих специфический вид управленческих отношений. |
|---|---|
5. *Какие из названных элементов являются элементами системы административного права:*
- диспозиция;
 - административно-правовая норма;
 - санкция;
 - административно-правовой институт;
 - гипотеза;
 - подотрасль административного права.

Практическое занятие № 2

Административно-правовые нормы и административно-правовые отношения

План

- Понятие и особенности административно-правовой нормы.
- Структура административно-правовой нормы.
- Виды административно-правовых норм.
- Понятие и особенности административно-правовых отношений.
- Структура административно-правовых отношений.
- Виды административно-правовых отношений.

Вопросы для самопроверки

- Дайте понятие административно-правовой нормы.
- Назовите особенности административно-правовых норм.
- Какова структура административно-правовых норм?
- Назовите источники административно-правовых норм.
- На какие виды по целевому назначению можно разделить административно-правовые нормы?

6. Какие виды административно-правовых норм по методу воздействия различают?
7. Как классифицируются административно-правовые нормы по юридической силе?
8. Какие виды административно-правовых норм по адресатам выделяют?
9. В чём отличие материальных административно-правовых норм от процессуальных?
10. Каковы особенности действия административно-правовых норм в пространстве и во времени?
11. Как классифицируются административно-правовые нормы по степени определенности изложенных в нормах требований?
12. Дайте понятие административно-правовому отношению.
13. В чём заключается специфика административно-правовых отношений?
14. Что понимается под объектом административно-правовых отношений?
15. Назовите виды субъектов административно-правовых отношений.
16. Дайте понятие административной правосубъектности.
17. Что является основанием возникновения, изменения и прекращения административно-правового отношения?
18. Приведите примеры и дайте характеристику административно-правовых отношений по группам:
 - материальных, процессуальных;
 - собственно государственных, функциональных, внутриорганизационных, местного характера, хозяйственных;
 - имущественных, неимущественных.
19. Какие виды административно-правовых отношений по способу защиты различают?
20. В чём особенности вертикальных и горизонтальных административно-правовых отношений?

Задание

1. Приведите примеры общих и специальных норм, содержащихся в КоАП РБ.
2. Укажите, какие правовые акты в данном перечне являются источниками административного права:
 - Конституция Республики Беларусь;
 - Закон «О государственной службе в Республике Беларусь»;
 - Указ Президента Республики Беларусь «Об утверждении Положения о дипломатической службе Республики Беларусь»;
 - Инструкция о стажировке молодых специалистов, окончивших высшие учебные заведения, в органах, учреждениях юстиции и судах, утверждённая Министром юстиции Республики Беларусь;
 - Положение о прохождении службы в органах внутренних дел Республики Беларусь;
 - Заключение Конституционного Суда Республики Беларусь «О соответствии Конституции и законам Республики Беларусь Указа Президента Республики Беларусь от 14 ноября 1995 г. № 464 «О создании кадрового реестра Главы государства Республики Беларусь»;
 - Приказ Министерства юстиции Республики Беларусь от 24 декабря 1998 г. № 371 «Об утверждении Типового положения о юридической службе предприятия (объединения) в Республики Беларусь»;

- Регламент Совета Министров Республики Беларусь;
- Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25 октября 1999 г. № 1654 «Об утверждении правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь»;
- Постановление Комитета Республики Беларусь по труду и социальной защите населения от 31 марта 1994 г. № 42 «Об утверждении Положения о стажировке служащих государственного аппарата»;
- Распоряжение председателя исполнительного комитета г. Новополоцка;
- Решение исполнительного комитета г. Новополоцка;
- Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 15 сентября 2004 г. № Р-177 2004 «О конституционности Инструкции о порядке исчисления и уплаты местного сбора за пользование инфраструктурой при размещении объекта торговли, общественного питания и иной предпринимательской деятельности на территориях, входящих в административное подчинение городских Совета депутатов и исполнительного комитета, утверждённой решением Новополоцкого городского Совета депутатов от 30 декабря 2003 г. № 41».

3. Приведите примеры диспозиций административно-правовых норм:

- простой;
- описательной;
- бланкетной;
- ссылочной;
- смешанной.

4. Приведите примеры санкций административно-правовых норм:

- относительно-определённой;
- альтернативной.

5. Определите вид диспозиции и санкции административно-правовых норм:

Статья 13.11. Неисполнение банком решения налогового или таможенного органа о приостановлении операций по счетам плательщика, налогового агента, иного обязанного лица.

Исполнение банком и (или) небанковской кредитно-финансовой организацией при наличии у них решения налогового или таможенного органа о приостановлении операций по счетам плательщика, налогового агента, иного обязанного лица их поручений на перечисление средств другому лицу, не связанных с исполнением обязанности по уплате налога, сбора (пошлины), пени, –

влечет наложение штрафа в размере от двадцати до пятидесяти базовых величин, а на юридическое лицо – в размере двадцати процентов от суммы, перечисленной в соответствии с поручением плательщика, налогового агента, иного обязанного лица, но не более суммы неисполненного обязательства по уплате налога, сбора (пошлины), пени.

Статья 12.7. Незаконная предпринимательская деятельность.

1. Предпринимательская деятельность, осуществляемая без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии), когда такое разрешение (лицензия) обязательно, либо с нарушением правил и условий осуществления видов деятельности, предусмотренных в специальных разрешениях (лицензиях), –

влечет наложение штрафа в размере от десяти до пятидесяти базовых величин с конфискацией дохода, полученного в результате такой деятельности, на индивидуального предпринимателя – от десяти до двухсот базовых величин с конфискацией дохода, полученного в результате такой деятельности, или лише-

ние права заниматься определенной деятельностью, а на юридическое лицо – до пятисот базовых величин с конфискацией дохода, полученного в результате такой деятельности, или лишение права заниматься определенной деятельностью.

2. Занятие запрещенным видом деятельности –

влечет наложение штрафа в размере от двадцати до пятидесяти базовых величин с конфискацией дохода, полученного в результате такой деятельности, на индивидуального предпринимателя – от двадцати до двухсот базовых величин с конфискацией дохода, полученного в результате такой деятельности, а на юридическое лицо – до пятисот базовых величин с конфискацией дохода, полученного в результате такой деятельности.

3. Занятие предпринимательской деятельностью лицом, для которого установлен запрет на осуществление такой деятельности законодательными актами Республики Беларусь, –

влечет наложение штрафа в размере от десяти до тридцати базовых величин.

4. Занятие игорным бизнесом без специального разрешения (лицензии) –

влечет наложение штрафа на индивидуального предпринимателя или юридическое лицо в размере до пятисот базовых величин с конфискацией игрового оборудования, денег, вещей и иных ценностей, являющихся ставкой в игре.

5. Действия, направленные на трудоустройство граждан за границей, осуществляемые без специального разрешения (лицензии) либо с нарушением правил и условий осуществления такого вида деятельности, предусмотренных в специальном разрешении (лицензии), если в этих действиях нет состава преступления, –

влекут наложение штрафа в размере от пятидесяти до двухсот базовых величин с конфискацией дохода, полученного в результате таких действий, и лишением права заниматься определенной деятельностью, а на юридическое лицо – от пятисот до тысячи базовых величин с конфискацией дохода, полученного в результате таких действий, и лишением права заниматься определенной деятельностью.

Статья 11.39. Несанкционированное распоряжение денежными средствами от экспорта товаров (работ, услуг) без зачисления на свой счет, а равно перечисление денежных средств со своего счета для оплаты за товары (работы, услуги) по импорту.

1. Несанкционированное распоряжение денежными средствами от экспорта товаров (работ, услуг) без зачисления на свой счет –

2. Несанкционированное перечисление денежных средств со своего счета для оплаты за товары (работы, услуги) по импорту, если импортером является иное лицо, –

Влечет наложение штрафа на индивидуального предпринимателя или юридическое лицо в размере суммы перечисленных средств.

3. Определите структуру административно-правовых отношений (объект; стороны; содержание; юридический факт):

– отношения в связи с зачислением на должность государственного служащего;

– отношения по поводу зачисления в высшее учебное заведение;

– отношения между Высшей аттестационной комиссией Республики Беларусь и высшим учебным заведением по вопросу подготовки научно-педагогических работников высшей квалификации;

– отношения, возникающие в связи с регистрацией новорожденного;

– отношения, возникшие по поводу подачи жалобы на постановление административной комиссии по делу об административном правонарушении.

Практическое занятие №3

Государственное управление как объект административного права

План

1. Понятие государственного управления и его признаки.
2. Виды государственного управления.
3. Принципы государственного управления.
4. Функции государственного управления.
5. Государственное управление и исполнительная власть.
6. Государственное управление и политическая деятельность.
7. Отличие государственного управления от иных видов государственной деятельности.
8. Усмотрение в сфере государственного управления.

Вопросы для самопроверки

1. Дайте понятие государственного управления.
2. Назовите общие признаки государственного управления как вида социального управления.
3. Каковы особенности государственного управления?
4. Какие виды государственного управления выделяют?
5. Как соотносятся понятия «государственное управление» и «исполнительная власть»?
6. В чём отличие государственного управления от иных видов государственной деятельности?
7. Каково соотношение государственного управления и политической деятельности?
8. Что понимается под принципами государственного управления?
9. Назовите принципы государственного управления.
10. Какие функции государственного управления являются общими?
11. В чём особенности специальных функций государственного управления?
12. Что понимается под усмотрением в сфере государственного управления?
13. Какие черты присущи усмотрению в сфере государственного управления?
14. Назовите виды усмотрения в сфере государственного управления.

Задание

1. Приведите по 3 примера:
 - собственно государственного управления;
 - функционального управления;
 - внутриорганизационного управления;
 - местного управления;
 - местного самоуправления;
 - хозяйственного управления.
2. Определите вид государственного управления:
 - государственное управление в области использования, охраны, защиты государственного лесного фонда и воспроизводства лесов;
 - управление деятельностью предприятий и организаций железнодорожного транспорта общего пользования;
 - контроль за соблюдением противопожарных правил;

- министр руководит администрацией министерства;
- председатель Высшего Хозяйственного Суда осуществляет общее руководство аппаратом Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь;
- ректор руководит деятельностью высшего учебного заведения.

Тест по теме

1. *Государственное управление – один из видов:*
 - а) технического управления;
 - б) социального управления;
 - в) биологического управления.
2. *Верно ли утверждение: «Государственное управление является отдельным видом государственной деятельности наравне с законодательной, судебной деятельностью, прокурорским надзором»:*
 - а) да; б) нет.
3. *Укажите недостающий элемент государственного управления:*
 - а) организационные действия;
 - б) материально-технические действия;
 - в) заключение договоров;
 - г)
4. *Руководство как функция управления состоит:*
 - а) в установлении, изменении или прекращении тех или иных управленческих отношений;
 - б) в воздействии управляющего на содержание деятельности управляемых путём нацеливания, указания основных её направлений, определения текущих задач;
 - в) в образовании, упразднении и реорганизации органов, учреждений, предприятий, определении их компетенции, внутренней структуры, в подборе и расстановке кадров;
 - г) в получении сведений (достоверных данных) о фактическом положении дел в управляемых объектах, о качестве и состоянии деятельности, выявлении отклонений и просчётов в работе по сравнению с предусмотренными (заданными) параметрами, намеченными целями.
5. *Усмотрение в сфере государственного управления это:*
 - а) это свобода действий, право субъекта управления (управляющего) на самостоятельное принятие решения, оценку фактических обстоятельств или совершение иных значимых действий;
 - б) это дискреционное право, право действовать самостоятельно;
 - в) внутренне убеждение, субъективное соображение субъекта управления;
 - г) управленческая деятельность при отсутствии конкретных указаний, предписаний.
6. *Какой субъект, реализующий усмотрение в сфере государственного управления, не указан:*
 - а) Президент Республики Беларусь.
 - б) Совет Министров Республики Беларусь.
 - в) республиканские органы государственного управления.
 - г) местные органы государственного управления.
 - д)
7. *Верно ли утверждение: «Основанием для усмотрения является наличие соответствующих правовых норм»:*
 - а) да; б) нет.

Практическое занятие № 4

Органы государственного управления (исполнительной власти)

План

1. Понятие органа государственного управления (исполнительной власти).
2. Организационно-правовые основы системы органов государственного управления.
3. Принципы построения и деятельности органов государственного управления.
4. Порядок формирования органов государственного управления.
5. Организационная структура и штаты органов государственного управления.
6. Виды органов государственного управления.

Вопросы для самопроверки

1. Что понимается под государственным органом?
2. Как соотносятся понятия: «государственный орган» и «орган государственного управления»?
3. Назовите основные признаки органа государства.
4. Какими специфическими признаками обладают органы государственного управления?
5. В каких нормативных правовых актах закрепляется компетенция органов государственного управления?
6. Содержит ли действующее законодательство чёткое определение государственных органов, призванных осуществлять исполнительную власть?
7. Что понимается под системой органов государственного управления?
8. Назовите основные нормативные правовые акты, регламентирующие правовой статус органов государственного управления?
9. Из каких структурных звеньев состоит система органов государственного управления?
10. Какие принципы используются при построении органов государственного управления?
11. Назовите принципы деятельности органов государственного управления.
12. Какими нормативными правовыми актами устанавливается порядок формирования органов государственного управления?
13. Какие вопросы необходимо решить при образовании органа государственного управления?
14. Каков порядок образования органов государственного управления?
15. Назовите способы создания органов государственного управления.
16. Дайте понятие организационной структуры органов государственного управления.
17. Как соотносятся понятия: «государственный аппарат», «аппарат управления», «аппарат органа», «рабочий аппарат»?
18. Назовите виды организационной структуры аппарата органов государственного управления.
19. Дайте понятие штата органа государственного управления.
20. Для чего предназначено штатное расписание?
21. Назовите виды органов государственного управления.

Задание

Приведите примеры: общегосударственных органов; органов местного уровня; органов внутреннего действия (отраслевого характера); органов внешнего действия; органов смешанного действия; органов, образуемых Президентом; органов, образуемых Советом Министров; органов, образуемых республиканскими органами государственного управления; органов, образуемых местными исполнительными и распорядительными органами; органов общей компетенции; органов специальной компетенции; органов отраслевой компетенции; органов межотраслевой компетенции; органов хозяйственного руководства; коллегияльных органов; единоначальных органов; госбюджетных органов; хозрасчётных органов.

Практическое занятие № 5 **Республиканские органы государственного управления**

План:

1. Понятие, назначение и виды республиканских органов государственного управления.
2. Структура (звенность) в отраслевых системах республиканского государственного управления.
3. Полномочия республиканских органов государственного управления.
4. Формы работы республиканских органов государственного управления.

Вопросы для самопроверки

1. Дайте понятие республиканских органов государственного управления.
2. Назовите общие признаки республиканских органов государственного управления.
3. Одинаково ли в законе дано определение министерству и государственному комитету?
4. Дайте определение Комитета при Совете Министров.
5. В чём отличие министерств от государственных комитетов и комитетов при Совете Министров?
6. Приведите примеры министерств, государственных комитетов и комитетов при Совете Министров.
7. На какие виды делятся республиканские органы государственного управления по характеру компетенции? Приведите примеры.
8. Какие виды республиканских органов государственного управления по подчинённости выделяются? Приведите примеры.
9. Как классифицируются республиканские органы государственного управления по сфере деятельности? Приведите примеры.
10. Приведите примеры собственно республиканских органов государственного управления.
11. В чём состоит однозвенность в государственном управлении?
12. Что предполагает двухзвенная структура системы государственного управления?
13. В чём выражается сущность неосновной (дополнительной) двухзвенной структуры системы государственного управления?
14. Как строится трёхзвенная система управления? Из чего она состоит?

15. В чём отличие четырёхзвенной структуры системы государственного управления от трёхзвенной?

16. Что понимается под сферой деятельности республиканских органов государственного управления?

17. Перечислите общие полномочия республиканских органов государственного управления.

18. Какие полномочия внутреннего и внешнего характера республиканских органов государственного управления выделяются?

19. В чём специфика полномочий властного характера?

20. Назовите формы работы республиканских органов государственного управления.

21. Что понимается под организационно-правовыми формами работы республиканских органов государственного управления?

22. В чём особенности государственно-управленческих форм работы республиканских органов государственного управления?

Задание

1. Дать характеристику республиканского органа государственного управления (по выбору) по следующим критериям:

- по уровню;
- по организационно-правовым формам;
- по характеру компетенции;
- по подчинённости;
- по сфере (области) деятельности.

2. Дайте характеристику по указанным критериям:

- Министерства по налогам и сборам;
- Государственного таможенного комитета;
- Комитета по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской атомной станции.

Практическое занятие № 6

Правовой статус органов местного управления и самоуправления

План

1. Понятие, отличительные признаки и виды органов местного управления.
2. Основные функции органов местного управления.
3. Порядок образования и состав исполнительных комитетов (местных администраций).
4. Подотчётность и подчиненность органов местного управления.
5. Компетенция местных исполнительных комитетов (местных администраций).
6. Формы работы исполнительных комитетов (местных администраций).
7. Органы местного самоуправления: понятие, особенности.

Вопросы для самопроверки

1. Дайте понятие органов местного управления.
2. Каковы особенности органов местного управления?
3. Как соотносятся понятия: «местные органы государственного управления» и «органы местного управления»?

4. Назовите виды органов местного управления.
5. Дайте определение исполнительного комитета.
6. Какими признаками обладает исполнительный комитет как орган местного управления?
7. Дайте определение местной администрации.
8. Назовите основные функции исполнительного комитета.
9. Каковы особенности функций председателя исполнительного комитета?
10. В чём отличие функций местной администрации от функций исполнительного комитета?
11. Какими отличительными функциями обладает глава местной администрации?
12. Как образуются исполнительные комитеты (местные администрации)?
13. Какой состав имеют исполнительные комитеты (местные администрации)?
14. Какие формы контроля применяются в отношении к исполкомам и местным администрациям?
15. В чём особенности компетенции исполнительных комитетов (местных администраций)?
16. Что является основной организационно-правовой формой работы исполнительных комитетов и местных администраций?
17. В чём особенности правовых форм управленческой деятельности исполнительных комитетов (местных администраций)?
18. Дайте понятие органов местного самоуправления.
19. Назовите уровни территориальности Советов депутатов.
20. Что является основной формой деятельности Советов депутатов?
21. В чём особенности компетенции Советов депутатов?
22. В каких случаях полномочия Совета депутатов могут быть досрочно прекращены?

Задача № 1

Председатель районного исполкома Гродненской области своим распоряжением снял карантин в населенных пунктах Рыбница и Обухово, установленный этим исполкомом в связи с заболеванием крупного рогатого скота ящуром.

Законно ли распоряжение председателя исполкома?

Задача № 2

Сельский исполком принял решение, согласно которому была запрещена езда на велосипедах по пешеходным дорожкам населенных пунктов. За нарушение этого решения был установлен штраф на граждан в размере до 1 базовой величины.

Имел ли право сельский исполком принимать такое решение?

Задача № 3

Городской Совет депутатов принял решение «О порядке уборки улиц и вывозе снега с тротуаров, площадей, проезжей части дороги», которым предусматривалось, что уборка снега обеспечивается силами и средствами организаций и владельцев домов. Снег должен быть вывезен в течение одного-двух дней на специально отведенные места для свалки. За невыполнение данного решения предусматривался штраф на организации до 3 базовых величин, на граждан до 1 базовой величины.

Имел ли право Городской Совет депутатов принимать такое решение?

Практическое занятие № 7
Физические лица как субъекты административного права

План

1. Основы административно-правового статуса граждан.
2. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления.
3. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан.
4. Обращения граждан и правовые основы их рассмотрения.
5. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства.

Темы сообщений

1. Особенности административно-правового статуса граждан Республики Беларусь.
2. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления.
3. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан.
4. Виды обращений граждан.
5. Гарантии прав граждан при рассмотрении обращений.
6. Организация работы при рассмотрении обращений граждан.
7. Требования, предъявляемые к письменным обращениям граждан.
8. Сроки рассмотрения обращений граждан.
9. Ответственность за нарушение законодательства об обращениях граждан.
10. Полномочия органов, принимающих решения и оформляющих документы по вопросам гражданства Республики Беларусь.
11. Порядок подачи и рассмотрения заявлений по вопросам гражданства Республики Беларусь.
12. Порядок и правила оформления документов на выезд из Республики Беларусь.
13. Основания для временных ограничений в праве на выезд из Республики Беларусь.
14. Сроки рассмотрения заявлений граждан и действия оформленных документов на выезд за границу.
15. Выезд из Республики Беларусь несовершеннолетних и недееспособных.
16. Основные права, свободы и обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь.
17. Въезд иностранных граждан и лиц без гражданства в Республику Беларусь и выезд из Республики Беларусь.
18. Порядок временного пребывания иностранцев в Республике Беларусь.
19. Выдача иностранцам разрешений на постоянное жительство и видов на жительство в Республике Беларусь.
20. Передвижение иностранцев по территории Республики Беларусь и выбор ими места жительства в Республике Беларусь.
21. Сокращение срока пребывания иностранцев в Республике Беларусь.

Вопросы для самопроверки

1. В чём заключаются особенности административной правоспособности граждан?
2. От каких факторов зависит объём и содержание административной правоспособности граждан?
3. Каковы основания и пределы ограничений административно-правового статуса граждан?

4. Что такое «специальный административно-правовой статус?»
5. Какие виды специальных правовых статусов можно привести в качестве примеров?
6. Каково соотношение общего и специальных административно-правовых статусов граждан?
7. Назовите виды административно-правовых гарантий прав и обязанностей индивидуальных субъектов.
8. Каково значение административно-правовых гарантий прав и обязанностей индивидуальных субъектов?
9. Назовите виды специальных административно-правовых статусов граждан.

Задания

1. С помощью кругов изобразите соотношение понятий: «правовой статус человека», «правовой статус гражданина», «административно-правовой статус гражданина», «административная правосубъектность гражданина».
2. Приведите примеры прав граждан РБ, закреплённых административно-правовыми нормами, принятыми в развитие соответствующих норм Конституции (необходимо назвать конкретную норму Конституции и административно-правовую норму, принятую в её развитие). Какова роль административно-правового обеспечения конституционных прав граждан?

Задача № 1

Ученики 10-класса средней школы обратились с ходатайством к администрации школы о проведении с участием выборных представителей обучающихся дисциплинарного расследования в отношении учителя математики, действия которого, по их мнению, ущемляют их права (в частности, учитель не давал разъясняющих ответов на вопросы учеников, оставлял на самостоятельное изучение большую часть материала и предвзято относился к ряду учеников). Администрация учреждения отказала в удовлетворении заявленного ходатайства, указав, что права десятиклассников должны представлять родители.

Правомерны ли действия администрации образовательного учреждения?

Задача № 2

На вопрос, как соотносятся между собой конституционный и административно-правовой статусы, студент Шукин дал следующий ответ: нормы Конституции служат основой всех иных отраслевых правовых статусов, в том числе преимущественно административно-правового статуса. Нормы административного права, определяющие права и обязанности граждан в сфере деятельности публичной исполнительной власти, детализируют и конкретизируют конституционные нормы. Тем самым они создают административно-правовой механизм, позволяющий гражданам реализовать конституционные права и обязанности в отношениях с исполнительными органами публичной власти.

Прав ли студент, отвечая на поставленный вопрос? Как бы вы могли дополнить ответ, внести в него уточнения или отменить ошибки в нём?

Задача № 3

Студент Жуков, подразделяя права и обязанности граждан, характеризующие содержание общего административно-правового статуса на абсолютные и относительные, привёл нижеследующие примеры:

а) права и обязанности абсолютные: проходить военную службу; регистрировать факты рождения и смерти; платить налоги; соблюдать тишину в квар-

тиражах и общежитиях после 23 часов; получать информацию; регистрировать паспорта; иметь квартиру; проводить митинги; подавать жалобы; менять фамилию; хранить государственную тайну; иметь пенсию; учиться в вузе;

б) права и обязанности относительные: получать общее среднее образование; получать земельный участок; подавать телеграммы; посещать молитвенный дом; заниматься предпринимательством; получать медицинскую помощь; поступать на государственную службу; выезжать за границу.

Согласны ли вы с приведёнными примерами?

Практическое занятие № 8

Общественные объединения как субъекты административного права

План

1. Понятие и виды общественных объединений.
2. Административно-правовой статус общественных объединений.
3. Ответственность общественных объединений.
4. Порядок организации и деятельности политических партий.
5. Нормативно-правовые основы организации и деятельности профсоюзов.
6. Правовое положение религиозных объединений.

Вопросы для самопроверки

1. Дайте определение общественного объединения.
2. С какой целью создаётся общественное объединение?
3. Назовите формы общественных объединений граждан.
4. Какие общественные объединения Вам известны?
5. В чём особенности административно-правового статуса общественного объединения?
6. Какое количество учредителей необходимо для создания в Республике Беларусь общественного объединения?
7. Какие требования предъявляются к уставу общественного объединения?
8. Назовите высший орган общественного объединения.
9. Каков порядок государственной регистрации общественного объединения?
10. Назовите основания отсрочки и отказа в государственной регистрации общественного объединения.
11. Перечислите права общественного объединения.
12. Какие меры ответственности могут быть применены к общественному объединению?
13. Дайте определение политической партии.
14. Каков порядок организации и деятельности политических партий?
15. Дайте определение профессионального союза.
16. Перечислите основные права профсоюзов.
17. Назовите особенности организации и деятельности профсоюзов.
18. Дайте определение религиозной организации.
19. Что понимается под религиозным объединением?
20. Укажите особенности организации и деятельности религиозного объединения.

Задание

Проведите сравнительный анализ следующих субъектов административного права.

	Профсоюз	Политическая партия	Религиозная организация
Нормативные основы регулирования			
Цель создания			
Принципы деятельности			
Средства достижения целей, задач			
Учредительный документ			
Возраст учредителей			
Высший руководящий орган			
Источники финансирования			
Регистрирующий орган			

Практическое занятие № 9 Правовой статус государственных служащих

План

1. Понятие и признаки государственного служащего. Виды государственных служащих.
2. Обязанности, права и ответственность государственных служащих.
3. Классы, классные чины, звания, ранги государственных служащих.
4. Государственная служба – вид трудовой деятельности служащих.
5. Поступление на государственную службу.
6. Прохождение государственной службы.

Вопросы для самопроверки

1. Дайте определение государственного служащего.
2. Назовите признаки государственного служащего.
3. Дайте понятие профессиональной компетенции государственного служащего.
4. На какие виды подразделяются государственные служащие?
5. Дайте определение государственной должности.
6. Как соотносятся между собой понятия: «государственная должность» и «должностное лицо»?
7. В каких органах государственные служащие проходят государственную службу?
8. По каким критериям могут быть дифференцированы обязанности, права и ограничения государственных служащих?
9. Какое юридическое значение имеет реестр государственных должностей государственной службы?
10. К каким видам юридической ответственности могут привлекаться государственные служащие?
11. Какие меры поощрения могут применяться к государственному служащему?
12. Перечислите ограничения, связанные с государственной службой.
13. Сколько классов устанавливается для государственного служащего?
14. Кем осуществляется присвоение классов?
15. Каков порядок присвоения классов?

16. Какие дипломатические ранги присваиваются лицам, проходящим дипломатическую службу?
17. Какие специальные звания присваиваются работникам органов финансовых расследований?
18. Перечислите специальные звания, которые предусмотрены для сотрудников ОВД?
19. Дайте определение государственной службы?
20. На каких принципах основывается государственная служба?
21. Назовите виды государственной службы.
22. Кто имеет право на поступление на государственную службу?
23. Какие документы и сведения необходимо представить при поступлении на государственную службу?
24. Перечислите квалификационные требования, предъявляемые при поступлении на государственную службу?
25. Каков порядок поступления на государственную службу?
26. Как соотносятся между собой конкурс и назначение на государственную должность, конкурс и квалификационный экзамен?
27. В каких случаях при поступлении на государственную службу устанавливается испытание?
28. С какой целью проводится аттестация государственных служащих и какие последствия она влечёт?
29. Какие обязательные сведения и условия должен содержать контракт с государственным служащим?
30. Назовите основания для прекращения контракта с государственным служащим.
31. Перечислите основания для отказа в приёме на государственную службу.
32. Какие этапы прохождения государственной службы выделяются?
33. Перечислите основания для прекращения государственной службы?
34. Какой предельный возраст пребывания на государственной службе предусмотрен Законом Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»?
35. Дайте понятие отставки государственного служащего.
36. Назовите основания для отставки государственного служащего.

Задание

1. Заполните карту сравнительного анализа видов государственной службы:

Признаки	Гражданская служба	Правоохранительная служба	Военная служба
Нормативная основа			
Способы замещения должностей			
Сроки замещения должностей			
Организации, в которых проходят службу			
Виды классов, классных чинов, званий, рангов			
Меры поощрения служащих			
Меры взыскания			
Прекращение государственно-служебных отношений			

2. Изобразите схематически соотношения понятий: «государственный служащий», «лицо, замещающее государственную должность», «служащий государственной организации», «служащий государственного предприятия, учреждения», «государственный гражданский служащий», «военнослужащий», «служащий правоохранительной службы».

Задача № 1

На практическом занятии при изучении правового положения государственных служащих между студентами возникли разногласия. Одни утверждали, что министры государственными служащими не являются, поскольку им не присваиваются квалификационные разряды и они не состоят на государственной службе. Другие отмечали, что министры замещают государственные должности, их работа связана с осуществлением государственно-властных полномочий, оплачивается из государственного бюджета, и поэтому их следует считать государственными служащими.

Кто прав и почему?

Задача № 2

Кто из нижеследующего перечня не является государственным служащим: Президент республики Беларусь, ректор вуза, следователь прокуратуры, судья, профессор кафедры теории и истории государства и права юридического факультета, нотариус, работник БТИ (бюро технической инвентаризации).

Задача № 3

Предприниматель Гаврилов обратился в налоговую инспекцию по поводу неправильного начисления НДС (налога на добавленную стоимость). В налоговой инспекции он встретил своего приятеля Соловьёва, с которым не виделся несколько лет, работавшего старшим инспектором отдела по налогообложению предпринимателей. Узнав, что Соловьёв в этот день именинник, Гаврилов подарил ему бутылку коньяка и коробку конфет. На следующий день вопрос Гаврилова был благополучно разрешён.

Узнав о данном факте, начальник налоговой инспекции отстранил Соловьёва от исполнения служебных обязанностей и назначил служебное расследование.

Дайте юридический анализ дела.

Практическое занятие № 10

Административно-правовые формы деятельности органов исполнительной власти

План

1. Понятие, значение и виды административно-правовых форм деятельности.
2. Научные основы, понятие и признаки правового акта управления. Юридическое значение правового акта управления.
3. Функции, формы и виды правовых актов управления. Отличие правового акта управления от других действий администрации, иных актов и юридических документов.
4. Юридическая сила правовых актов управления. Основные требования, предъявляемые к правовому акту управления.
5. Порядок принятия и действие правовых актов управления.

Вопросы для самопроверки

1. Дайте понятие формы управления.
2. Какое значение имеют формы управления в административно-публичной сфере?
3. По каким критериям осуществляется деление форм управления на виды?
4. Дайте понятие правового акта управления.
5. Назовите признаки правового акта управления.
6. В чём отличие правовых актов управления от гражданско-правовых актов?
7. На какие виды подразделяются правовые акты управления?
8. Чем отличаются нормативные (регламентарные) правовые акты управления от индивидуальных (нерегламентарных)?
9. Как соотносятся понятия: «нормативный правовой акт управления» и «административный закон»?
10. Перечислите особенности правоохранительных и юрисдикционных актов.
11. Назовите формы правовых актов управления.
12. Дайте понятие конклюдентного акта.
13. Какие требования предъявляются к правовым актам управления?
14. В чём отличие ничтожного акта от недействительного?
15. Что понимается под порядком принятия (издания) правового акта управления?
16. Назовите стадии принятия правового акта управления и дайте им характеристику.
17. Имеет ли правовой акт управления юридическую силу?
18. В чём отличие приостановления действия правового акта от его прекращения?
19. Как соотносятся понятия: «отмена» и «прекращение» правового акта управления?
20. Перечислите основания прекращения действия правового акта управления?
21. Назовите способы принудительного исполнения правового акта управления.
22. Какие юридические последствия влекут принудительное исполнение незаконного акта и незаконное исполнение правового акта управления?

Задача № 1

В течение рабочего дня администрацией производственного объединения были совершены следующие служебные действия: проведено производственное совещание; принят на должность начальник планового отдела; утверждена Инструкция о порядке сертификации продукции; отдано по телефону десять устных распоряжений по порядку организации производства; выдано десять справок рабочим и служащим о размере получаемой заработной платы; выдано десять командировочных удостоверений руководителям подразделений; на двенадцать работников наложено дисциплинарное взыскание; подписано десять финансовых документов о перечислении денег за услуги.

Назовите, какие из указанных действий являются актами государственного управления. Какие формы управленческой деятельности содержатся в условиях задачи.

Задача № 2

Генеральный директор производственного объединения поручил начальнику отдела кадров подготовить проект правового акта, определяющего права и обязанности отдела, предусматривающие также санкции за нарушение норм этого акта. При окончательной доработке возник спор о названии этого документа, а также о санкциях за его нарушение. Начальник отдела обратился за помощью в юридический отдел.

Каким должен быть ответ?

Задача № 3

На экзамене студент сказал: «Совет Министров Республики Беларусь издает приказы, инструкции, постановления и распоряжения. Они публикуются в Собраниях постановлений Правительства Республики Беларусь и вступают в силу через 5 дней со дня опубликования».

Обосновать нормами права, какие ошибки были допущены студентом в ответе.

Задание

1. Заполните таблицу, указав правовые акты управления, предписанные органам государственного управления с использованием ключевых слов: «издаёт», «принимает».

Органы государственного управления	Виды правовых актов управления
Президент Республики Беларусь	
Министерство	
Государственный комитет	
Комитет при Совете Министров	
Исполнительный комитет	
Местная администрация	
Председатель исполнительного комитета	
Глава местной администрации	
Руководитель предприятия, учреждения или организации	
Отделы и управления местных исполнительных комитетов, местных администраций	

Практическое занятие № 11

Методы деятельности органов публичной администрации

План

1. Понятие и особенности метода осуществления управленческих действий.
2. Виды методов осуществления управленческих действий.
3. Убеждение и стимулирование в административном праве.
4. Административное принуждение.

Вопросы для самопроверки

1. Что понимается под методом управления?
2. Как взаимосвязаны понятия: «метод управления» и «форма управления»?
3. Назовите признаки методов управления.

4. В чём особенности прямых (административных) методов управления?
5. Какие виды административных методов управления Вам известны?
6. Что понимается под экономическими методами управления?
7. Назовите общие черты административных и экономических методов управления.
8. Дайте понятие социально-психологических методов управляющего воздействия?
9. Что понимается под методом убеждения?
10. Назовите признаки убеждения – главного метода воздействия.
11. В каких формах выражается убеждение?
12. Что понимается под стимулированием (поощрением)?
13. Какие государственные награды установлены в Республике Беларусь?
14. Кем осуществляется присвоение званий Республики Беларусь, награждение орденами и медалями Республики Беларусь?
15. Кто имеет право вручать государственные награды Республики Беларусь?
16. Что понимается под правовым принуждением?
17. Назовите особенности административного принуждения.
18. Дайте общую характеристику нормативной основы административно-правового принуждения.
19. Назовите критерии классификации мер административно-правового принуждения.
20. Назовите основания для применения административно-восстановительных мер.
21. Считаете ли вы, что меры административно-предупредительного характера относятся к мерам административного принуждения? Аргументируйте свой ответ.
22. Перечислите сферы общественной жизни, в которых применяются меры административного принуждения.
23. Какими юридическими свойствами должен обладать субъект публичной власти, реализующий меры административного принуждения?
24. Что означает принцип адекватности мер административного принуждения?
25. На примере действующего законодательства покажите особенность принципа «экономии репрессий» при применении мер административного принуждения.
26. К какому виду мер государственного воздействия следует отнести лишение статуса вынужденного переселенца и снятие безработного гражданина с регистрационного учёта? Являются ли они мерами административного принуждения?
27. Как можно по цели и способу воздействия классифицировать меры административного пресечения?
28. В чём специфика специальных мер пресечения?
29. Одним из дополнительных оснований для недобровольного психиатрического освидетельствования является непосредственная опасность гражданина для себя или окружающих. Как вы понимаете термин «непосредственная опасность»?
30. Какие ещё вы можете назвать меры пресечения, которые применяются в значительной степени в интересах лица, нарушающего нормы права?
31. Как соотносятся между собой понятия «применение огнестрельного оружия» и «использование огнестрельного оружия»?

Задание

1. Распределите меры административного принуждения по группам, в зависимости от вида:

- превентивное задержание и доставление;
- предупреждение;
- проверка документов, удостоверяющих личность;
- введение карантина, т. е. специального режима въезда и выезда в местности, пораженные эпидемией или эпизоотией (болезни животных);
- таможенный досмотр, т. е. проверка вещей при переезде через государственную границу с целью предупреждения контрабанды;
- контрольные и надзорные проверки;
- закрытие участков государственной границы, участков дороги или улицы для движения в случае аварии, происшествия, проведения массовых мероприятий;
- административный арест;
- право применять специальные средства: наручники, резиновые палки, средства связывания, специальные технические вещества, светозвуковые устройства отвлекающего воздействия, устройства для вскрытия помещений и принудительной остановки транспорта, водометы, бронемшины и другие специальные транспортные средства, а также служебных животных;
- досмотр транспортных средств;
- штраф;
- временное отстранение от работы инфекционных больных, а также лиц, находящихся в болезненном или ином состоянии, препятствующем безопасному для окружающих выполнению ими обязанностей;
- принудительное медицинское освидетельствование физического состояния лиц, санитарного состояния предприятий торговли и общественного питания;
- изъятие в фонд бюджета сумм, полученных предприятиями, учреждениями, организациями путем нарушения финансовой дисциплины;
- исправительные работы;
- досмотр ручной клади, багажа и личный досмотр пассажиров гражданских воздушных судов в целях обеспечения безопасности полетов, охраны жизни и здоровья пассажиров и членов экипажа этих судов;
- пожарный надзор;
- регистрация оружия, транспортных средств;
- конфискация;
- принудительное лечение страдающих заболеваниями, опасными для окружающих;
- запрещение эксплуатации транспортных средств, техническое состояние которых не отвечает установленным требованиям;
- запрещение или ограничение ремонтно-строительных работ на улицах и дорогах, если не соблюдаются требования по обеспечению безопасности граждан, строений, дорожного движения и т. п.;
- приостановление работы предприятия в случае грубого нарушения правил охраны труда и техники безопасности, правил пожарной безопасности;
- отказ в выдаче лицензий на тот или иной вид деятельности, приостановление ее действия либо аннулирование;
- лишение специального права;

- право работника милиции применять и использовать огнестрельное оружие;
- принудительное выселение из домов, грозящих обвалами; реквизиция имущества, т. е. временное возмездное изъятие имущества в силу государственной необходимости при наступлении стихийных бедствий (например, личного транспорта в особых условиях);
- досмотр вещей и личный досмотр граждан, подозреваемых в совершении преступления или административного правонарушения.

Административно-предупредительные меры	Меры административного пресечения	Меры административной ответственности

2. Заполните карту сравнительного анализа.

Признаки	Дисциплинарное принуждение	Административное принуждение	Уголовное принуждение
Нормативная основа			
Виды мер принуждения			
Субъекты, применяющие принуждение			
Субъекты, к которым применяется принуждение			

3. Впишите следующие меры пресечения в соответствующие столбики предложенной таблицы: изъятие вещей и документов; использование слезоточивого газа; личный досмотр; арест имущества; применение наручников; привод; медицинское освидетельствование на состояние опьянения; принудительное лечение; снос зданий и сооружений; применение огнестрельного оружия; запрещение эксплуатации транспортного средства; приостановление строительных работ; превентивное задержание.

Специальные меры пресечения	Общие меры пресечения	Процессуальные меры пресечения

4. Назовите государственные органы (должностных лиц), имеющих право применять специальные меры пресечения.

5. Перечислите меры пресечения, применяемые к коллективным субъектам.

6. Изобразите соотношение понятий «принуждение», «правовое принуждение», «административное принуждение», «принуждение по административному праву», «административно-правовое принуждение» с помощью кругов.

7. Выберите в нормативных правовых актах примеры следующих мер административного принуждения:

- принудительное изъятие;
- принудительное обследование;
- приостановление деятельности;
- принудительный досмотр;
- административное ограничение.

8. Сгруппируйте меры административного принуждения, применяемые в отношении юридических лиц.

Задача № 1

Районный суд взыскал сумму причиненного ущерба с одного лица в пользу другого.

Работниками милиции было задержано лицо, подозреваемое в совершении преступления.

Работники таможенной службы произвели досмотр ручной клади и багажа пассажиров воздушного судна.

Таможенные органы при досмотре багажа конфисковали предметы контрабанды.

Администрация уволила служащего за появление в нетрезвом виде на рабочем месте.

Сделайте анализ примененных мер принуждения и выясните, какие из них относятся к мерам административного принуждения.

Задача № 2

5 февраля 2005 г. в 19.00 дружинник Андреев задержал и доставил в штаб народной дружины для установления личности и составления протокола гражданина, совершившего мелкое хулиганство.

Из-за отсутствия у нарушителя документов и отказа назвать фамилию, место работы разбирательство и оформление материалов в штабе продолжалось до 22.00. После установления личности и составления протокола нарушитель был отпущен.

Обосновать нормами права правильность применения мер административного принуждения. Какие меры административного принуждения были применены к правонарушителю?

Задача № 3

Главный санитарный врач города закрыл столовую камвольного комбината за антисанитарное состояние ее помещений и наложил штраф на директора столовой в размере 3 базовых величин.

Обосновать нормами права, какие меры административного принуждения были применены главным санитарным врачом, их законность.

Задача № 4

Гражданин, назвавшийся Федоровым, возле магазина «Спортовары» продавал с рук вязанные спортивные шапочки. На требования работника милиции предъявить паспорт для составления протокола за нарушение правил торговли Федоров заявил, что паспорта при себе не имеет, и попытался скрыться с места правонарушения. Но работником милиции был задержан и доставлен в отделение милиции, где находился в течение 6 часов до установления личности и составления протокола о правонарушении.

Обосновать нормами права, какие меры административного принуждения, согласно существующей классификации, были применены к Федорову. Соблюдено ли законодательство при применении мер административного принуждения?

Задача № 5

Гражданин Алексеев в 15.00 часов был задержан за незаконную вырубку леса, поэтому был принудительно доставлен лесной охраной в помещение сельского исполкома в 16.00 и находился там до 21 часа.

Считая задержание неправомерным, Алексеев написал жалобу прокурору района.

Обосновать статьями Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь, какие меры административные принуждения были применены к Алексееву и их законность.

Задача № 6

Административная комиссия вынесла постановление о привлечении гр-на Соколова к ответственности в виде 15 дней исправительных работ с вычетом 30 % заработной платы и «строго предупредить» за нарушение общественного порядка.

Обосновать, какие меры принуждения были применены к Соколову и законность их применения.

Задача № 7

Участковый инспектор милиции УВД администрации Советского района г. Минска капитан милиции Ветров П.С. доложил рапортом начальнику управления о том, что проживающий на его административном участке гражданин Силивончик О.А., в течение последних шести месяцев трижды привлекался к административной ответственности: два раза – за мелкое хулиганство в состоянии алкогольного опьянения; один раз – за появление в общественном месте в пьяном виде. В связи с этим гражданин Силивончик О.А. был вызван в РУВД для вынесения официального предостережения о недопустимости антиобщественного поведения, однако туда не явился, а по телефону сообщил, что у него нет желания беседовать с работником милиции.

Какие правовые меры воздействия могут быть приняты к гражданину Силивончику О.А?

Задача № 8

Милиционер увидел, что два гражданина в пьяном виде – обнявшись и раскачиваясь из стороны в сторону, идут по проезжей части шоссе, на замечания милиционера нарушители ответили нецензурной бранью, следовать в отдел внутренних дел отказались. Милиционер остановил проезжавший мимо самосвал, погрузил в кузов пьяных граждан и доставил в медицинский вытрезвитель.

Дайте оценку действиям милиционера. Обоснуйте их.

Практическое занятие № 12

Контроль за субъектами административного права

План

1. Понятие и виды контроля.
2. Государственный контроль.
3. Надзор за субъектами административного права.
4. Общественный контроль.

Вопросы для самопроверки

1. Дайте понятие контроля за субъектами административного права.
2. Что включается в содержание контроля?
3. Каково назначение контроля за субъектами административного права?
4. На каких принципах основывается контроль?
5. Назовите основные функции контроля.
6. С помощью каких методов осуществляется контроль за субъектами

административного права?

7. Какие виды контроля выделяются?
8. Укажите особенности Президентского контроля.
9. Дайте характеристику контрольных полномочий палат Парламента?
10. Назовите отличительные признаки контроля органов исполнительной власти.
11. В чём проявляется особенность судебного контроля?
12. Как соотносятся понятия: «государственный контроль» и «надзор за субъектами административного права?»
13. Назовите виды надзора за субъектами административного права.
14. Какие особенности имеет административный надзор?
15. Дайте характеристику прокурорского надзора как вида государственного контроля.
16. Перечислите акты прокурора (формы выражения требований прокурора).
17. Дайте понятие общественного контроля и укажите его отличительные черты.

Задание

1. Изобразите соотношение понятий «надзор» и «контроль» с помощью кругов.
2. Заполните таблицу сравнительного анализа типов надзора.

Критерии сравнения	Административный надзор	Прокурорский надзор	Судебный надзор
Содержание (общий, специализированный)			
Субъекты надзорной деятельности			
Правовая основа			
Осуществление предварительного надзора			
Осуществление последующего надзора			
Формы реагирования на правонарушения			

Задача № 1

17 мая в 20.30 от продовольственного магазина № 10 нарядом милиции был доставлен в РУВД гр-н Федотов, 1959 г.р., работник объединения «Горизонт», который, будучи в пьяном виде, оскорблял прохожих и сквернословил. На требования работников милиции прекратить сквернословить и пройти с ними в дежурную часть РУВД ответил нецензурной бранью. Дежурный по РУВД, ввиду отсутствия руководства и чрезмерной занятости, поместил Федотова в комнату задержания, где он пробыл до 9 утра. Федотов обратился с жалобой к прокурору о нарушении его прав, выразившихся, по его мнению, в незаконном задержании и содержании в РУВД.

Дайте юридический анализ ситуации. Обосновать нормами права, как должен поступить прокурор.

Задача № 2

Военнослужащему Ильину ответ на его жалобу о незаконной выписке его престарелой матери с закрепленной за ним жилплощади был послан через 40 дней после получения жалобы.

Кроме того, в материалах дела при проверке прокуратурой было обнаружено 16 заявлений, рассмотренных с нарушением сроков.

В чем выразилось нарушение законодательства, и какое в связи с этим должно быть принято решение прокурором?

Задача № 3

Министр здравоохранения Республики Беларусь издал приказ «О мерах по улучшению санитарного состояния населенных пунктов», в котором предусматривалось, что санитарные врачи имеют право налагать штрафы на граждан до 5 базовых величин, на должностных лиц до 10 базовых величин. В постановлении говорилось, что оно вступает в силу с момента опубликования и действует по всей территории Республики Беларусь.

Генеральный прокурор республики опротестовал данное постановление. Обосновать нормами права законность постановления министра и мотивы вынесения протеста.

Задача № 4

На заседании городского исполкома обсуждался проект решения об ответственности за нарушения общественного порядка, которым на органы милиции возлагалась обязанность применять к лицам, допустившим нарушение общественного порядка, предупреждение, штраф, исправительные работы, административный арест. Применение этих мер должно было проводиться в том случае, «если меры общественного воздействия окажутся недостаточными».

При обсуждении проекта решения некоторые члены исполкома высказали сомнение в том, что издание исполкомом такого акта будет правомерным и предлагали предварительно ознакомить с проектом решения прокурора города. Председатель исполкома предложил принять решение. При этом он указал, что закон не обязывает исполком согласовывать свои решения с прокурором. Решение было принято и направлено прокурору города.

Как должен поступить прокурор? Ответ обосновать конкретными статьями нормативных актов.

Задача № 5

Административная комиссия при районном исполкоме вынесла постановление о наложении штрафа на гр-на Азарина за нарушение последним общественного порядка. Азарин на заседании комиссии категорически отрицал факт нарушения и просил вызвать свидетелей, указанных в протоколе. Комиссия заявила, что все факты будут перепроверены, и отложила рассмотрение дела. Через две недели в бухгалтерию по месту работы Азарина пришло постановление о взыскании с него штрафа в размере 3 базовых величин. Азарин обратился в суд на незаконное постановление, как он считает, административной комиссии.

Как должен реагировать суд на жалобу Азарина?

ТЕМАТИКА КОНТРОЛЬНЫХ РАБОТ И МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИХ ВЫПОЛНЕНИЮ ДЛЯ СТУДЕНТОВ ЗАОЧНОГО ОБУЧЕНИЯ

Одной из форм самостоятельного изучения студентами заочной формы обучения курса административного права является выполнение контрольной работы, которая заставляет обучаемых более напряженно работать самостоятельно над учебным материалом. В то же время ее выполнение является своеобразной формой самоконтроля и отчета обучаемого о полученных им теоретических знаниях по определенным правовым институтам данной отрасли права.

Контрольная работа по административному праву Республики Беларусь выполняется студентами заочной формы обучения на 2-ом курсе.

Написание контрольной работы – составная часть учебного процесса, одна из форм самостоятельной работы студентов. Подготовка контрольной работы способствует приобретению студентами навыков работы с нормативными актами, приемов изучения научной литературы, умения выделять в них главное, основное, анализировать, обобщать собранный материал, логически и литературно излагать изученный материал. Другими словами, контрольная работа прививает обучаемым навыки и умения самостоятельной работы с нормативным материалом, учебной литературой, статьями, монографиями ученых-юристов. Она состоит из одного теоретического вопроса и трех задач.

При подготовке к написанию контрольной работы требуется глубокое изучение следующих вопросов учебного курса:

1. Правовые акты управления:
 - понятие правового акта управления;
 - отличие правового акта управления от других действий администрации, иных актов и юридических документов;
 - классификация правовых актов управления;
 - формы правовых актов управления;
 - структура правовых актов управления;
 - требования, предъявляемые к правовым актам управления;
 - порядок принятия правовых актов управления;
 - действие правовых актов управления;
 - юридическая сила правовых актов управления.
2. Республиканские органы государственного управления:
 - понятие и назначение министерств, государственных комитетов, комитетов при Совете Министров;
 - отличительные признаки республиканских органов государственного управления;
 - виды республиканских органов государственного управления;
 - структура (звенность) в отраслевых системах республиканского государственного управления;
 - внутренняя структура республиканских органов государственного управления;

- основные функции республиканских органов государственного управления;
- полномочия республиканских органов государственного управления;
- формы работы республиканских органов государственного управления;
- организация работы республиканских органов государственного управления.

3. Комиссии по делам несовершеннолетних:

- понятие и назначение комиссий по делам несовершеннолетних;
- основные функции комиссий по делам несовершеннолетних;
- порядок образования комиссий по делам несовершеннолетних;
- состав комиссий по делам несовершеннолетних;
- подотчётность комиссий по делам несовершеннолетних;
- формы работы комиссий по делам несовершеннолетних;
- организация работы комиссий по делам несовершеннолетних.

4. Административные комиссии:

- понятие и назначение административных комиссий;
- задачи административных комиссий;
- порядок образования административных комиссий;
- состав административных комиссий;
- подотчётность административных комиссий;
- формы работы административных комиссий;
- организация работы административных комиссий.

5. Правовой статус Комитета государственного контроля:

- понятие Комитета государственного контроля;
- основные направления деятельности Комитета государственного контроля;
- принципы организации и деятельности Комитета государственного контроля;

- система органов Комитета государственного контроля;

- формы работы Комитета государственного контроля;
- полномочия Комитета государственного контроля;
- контроль за деятельностью Комитета государственного контроля.

6. Общественные объединения как субъекты административного права:

- понятие общественных объединений;
- виды общественных объединений;
- порядок образования общественных объединений;
- административно-правовой статус общественных объединений;
- организация и деятельность общественных объединений.

7. Участники административного процесса:

- понятие участников административного процесса;
- виды участников административного процесса;
- права участников административного процесса;
- обязанности участников административного процесса.

8. Контроль за субъектами административного права:

- понятие контроля;
- принципы контроля;
- функции контроля;
- методы контроля;
- виды контроля;
- надзор за субъектами административного права.

9. Стадии административного процесса:

- понятие стадий административного процесса;
- начало административного процесса;
- подготовка дела к рассмотрению;
- рассмотрение дела и вынесение решения по нему;
- обжалование и опротестование постановления по делу;
- исполнение административного взыскания.

10. Административное принуждение:

- понятие административного принуждения;
- признаки административного принуждения;
- виды мер административного принуждения;
- административно-предупредительные меры;
- понятие и виды мер административного пресечения;
- меры административной ответственности;
- превентивный надзор.

Общие требования, предъявляемые к контрольной работе:

- 1) контрольная работа должна представлять собой систематическое, достаточно полное изложение соответствующего вопроса;
- 2) вопросы той или иной темы контрольной работы должны быть освещены на основе изучения и анализа рекомендованной литературы;
- 3) задача решается на основании действующего законодательства, ответ должен быть обоснованным.

Основные этапы подготовки студентами контрольной работы:

- 1) выбор темы. Последняя цифра зачетной книжки означает номер варианта контрольной работы. Десятый вариант – если зачетная книжка заканчивается на цифру «0»;
- 2) подбор литературы, нормативного и иного материала, составление плана;
- 3) изучение источников, написание чернового варианта контрольной работы и его отработка.
- 4) оформление контрольной работы и представление ее на кафедру теории и истории государства и права юридического факультета.

Требования к оформлению контрольной работы:

- титульный лист контрольной работы оформляется по установленному образцу.
- работа должна быть построена по следующей структуре (плану работы): введение, основная часть (содержится несколько вопросов), заключение, список используемой литературы, подпись автора;

- объем контрольной работы – от 10 до 20 страниц формата А 4;
- по контрольной работе выставляется «зачтено» или «не зачтено». Если работа не зачтена, то она с учетом сделанных замечаний должна быть переработана и представлена на повторное рецензирование, вместе с первым отзывом;
- при невыполнении контрольной работы обучаемый не допускается к сдаче зачёта.

Задачи для выполнения контрольной работы взяты из учебно-методического пособия*.

Вариант № 1

Вопрос

1. Правовые акты управления.

Задача № 1

Управляющий стройтрестом объявил выговор одному из прорабов за неудовлетворительное состояние охраны труда и низкую его квалификацию и произвел на него денежный начет в размере 3-месячного должностного оклада за разбазаривание строительных материалов. Прораб обратился с жалобой в строительное управление, в котором он работал, на незаконность наложенных на него взысканий.

Обоснуйте нормами права, какие правонарушения совершил прораб, как привлечь его к ответственности. Дайте правовую оценку действий управляющего стройтрестом. Составьте проект жалобы.

Задача № 2

В ходе проверки районного отдела внутренних дел прокуратурой были выявлены следующие факты, отнесенные проверяющими к негативным.

Гр-ка Давыдова обратилась в районный отдел с жалобой на мужа Кротова о том, что он избивает ее, угрожает убийством. Спустя три недели участковый инспектор милиции взял у гр-на Кротова подписку о том, что тот прекратит противоправное поведение. Военнослужащему Ильину ответ на жалобу о незаконной выписке его матери с закрепленной за ним жилплощади был послан через 25 дней после получения жалобы.

В материалах дела было обнаружено 16 заявлений, рассмотренных в срок свыше 30 дней.

В чем суть нарушений законодательства, допущенных в РОВД? Какое решение должен принять в данном случае прокурор? Правовые последствия решения, принятого прокурором. Обоснуйте нормами права порядок и сроки рассмотрения жалоб граждан.

Задача № 3

Инспектор ГАИ задержал на улице Чайковского водителя автомашины ГАЗ-21 гр-на Санеева, который, совершая обгон, выехал на сплошную разделительную линию дороги. При проверке документов оказалось, что гр-н Санеев находится в состоянии алкогольного опьянения.

*Административное право: Учеб.-метод. пособие / Авт.-сост. А.И. Сухаркова, И.В. Козелецкий. – Мн.: Акад. МВД Респ. Беларусь, 2005. – 56 с.

Инспектор ГАИ провел с гр-м Санеевым профилактическую беседу и наложил на его штраф в размере 2-х базовых величин, который взыскал на месте.

Дайте правовую оценку действиям гр-на Санеева и инспектора ГАИ. Обоснуйте нормами права порядок привлечения к административной ответственности лиц за нарушение правил безопасности движения и управления автотранспортными средствами в состоянии алкогольного опьянения. Составьте необходимые процессуальные документы.

Вариант № 2

Вопрос

1. Республиканские органы государственного управления.

Задача № 1

Приказом директора комбината на инженера ОТК Королева за нарушение трудовой дисциплины (отсутствие на работе без уважительной причины) были наложены дисциплинарные взыскания: выговор и перевод на нижеоплачиваемую работу сроком на четыре месяца. Инженер обжаловал приказ директора в вышестоящий орган управления.

Какие нарушения допущены в данном случае директором комбината? На основании норм права изложите порядок и сроки привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности, виды применяемых к ним дисциплинарных взысканий, укажите правила обжалования незаконных действий администрации. Составьте проект жалобы.

Задача № 2

Во время рейда по Минскому морю, работники Минского областного общества охотников и рыболовов задержали лодку с подвесным мотором «Вихрь», в которой находились гр-н Халиник и гр-н Портков.

В лодке была обнаружена сеть с мелкой ячейкой и 15 кг рыбы.

Председатель областного общества охотников и рыболовов оштрафовал нарушителей в размере 5 базовых величин, конфисковал лодку, подвесной мотор, а также возложил обязанность возместить ущерб в сумме 41 350 руб.

Законны ли действия работников общества охотников и рыболовов?

Дайте юридический анализ состава административного правонарушения гр-на Халиника и гр-на Порткова. Определить порядок привлечения к административной ответственности и порядок взыскания материального ущерба причиненного противоправными действиями правонарушителей. Оформите материалы:

- протокол задержания;
- протокол об административном правонарушении;
- постановление о привлечении к административной ответственности;
- жалобу на решения председателя.

Задача № 3

Городской совет депутатов принял решение «Об усилении борьбы с мелким хулиганством на территории города». В решении устанавливалась ответственность за мелкое хулиганство в виде наложения штрафа в размере до 5 базовых величин или привлечения к исправительным работам сроком до 3-х месяцев с удержанием 20 % заработка, или административного ареста сроком от 10 до 15 суток.

Решение обязывало суд, прокуратуру, милицию активизировать профилактическую работу по предупреждению мелкого хулиганства, ни один случай антиобщественных действий не оставлять без внимания.

Обоснуйте нормами права законность принятого решения. Изложите понятие и порядок принятия решений, предусматривающих административные санкции, порядок их опубликования и вступления в силу. Составьте проект протеста прокурора в связи с принятием городским Советом депутатов указанного решения.

Вариант № 3

Вопрос

1. Комиссии по делам несовершеннолетних.

Задача № 1

За мелкое хулиганство, совершенное в парке, в отделение милиции были доставлены школьники: 14-летний Алексеев и 15-летний Ветров. Начальник отдела внутренних дел своим постановлением подверг их штрафу в размере 3-х базовых величин каждого.

Правомерны ли действия начальника РОВД? Определите порядок обжалования действий начальника РОВД. Обоснуйте нормами права порядок рассмотрения подобных дел. Составьте необходимые процессуальные документы.

Задача № 2

Областной комитет государственного контроля при проверке финансового состояния строительного комбината обнаружил факты нарушения порядка отчислений в бюджет, использование денежных и материальных средств не по назначению. Постановлением комитета начальник строительного комбината был уволен с работы, а также на него был произведен денежный начет в размере 4-месячного должностного оклада. Действия сотрудников областного комитета государственного контроля начальник строительного комбината обжаловал в Комитет государственного контроля Республики Беларусь.

Основываясь на нормах права, определите законность действий областного комитета государственного контроля. Укажите порядок привлечения начальника строительного комбината к ответственности. Составьте проект жалобы.

Задача № 3

20 февраля инициативная группа Минского тракторного завода организовала и провела на площади Независимости в знак протеста несанкционированный митинг против задержки заработной платы и ущемления администрацией завода законных прав рабочих. Работники милиции задержали одного из членов инициативной группы, составили на него протокол об административном правонарушении.

Начальник РУВД Центрального района, рассмотрев материалы дела, наложил на инициатора митинга штраф в размере 5 базовых величин.

Основываясь на нормах права, определите законность вынесенного постановления о привлечении к административной ответственности одного из инициаторов несанкционированного митинга. Составьте необходимые процессуальные документы.

Вариант № 4

Вопрос

1. Административные комиссии.

Задача № 1

Директор завода издал приказ, в соответствии с которым подверг штрафу в размере 1 базовой величины начальника планового отдела за отсутствие на рабочем месте свыше трех часов и появление затем на работе в нетрезвом состоянии. Кроме того, нарушитель дисциплины был лишен премии за квартал. По поводу наложения взысканий начальник планового отдела обратился с жалобой к прокурору района, посчитав взыскания незаконными.

Руководствуясь нормами права, определите законность действий директора завода. Если вы установите незаконность действий директора завода, составьте проект протеста прокурора в порядке общего надзора и проект жалобы. На основании норм права изложите порядок и сроки привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности, виды применяемых к ним дисциплинарных взысканий, укажите правила обжалования незаконных действий администрации.

Задача № 2

Начальник управления коммунального хозяйства областного исполкома, получив представление прокурора района о недостатках, вскрытых в работе предприятий и учреждений коммунального хозяйства района, не стал рассматривать это представление, а направил его прокурору области.

Правомерны ли действия прокурора района? Правильно ли поступил начальник управления? Как должен поступить в данном случае прокурор области? Обоснуйте нормами права формы реагирования прокурора на нарушения законности в области государственного управления, порядок их рассмотрения.

Задача № 3

При досмотре багажа гр-на Киреева, следовавшего в США по частному приглашению, были обнаружены: фуражка и ремень военнослужащего пограничных войск; 20 банок черной икры; видеокамера и десять пленок к ней; ружье для подводной охоты; 5 бутылок водки; 5 блоков сигарет.

Инспектор таможенной службы сообщил Кирееву, что вывоз воинского снаряжения запрещен, а в отношении остальных вещей он претензий не имеет. Названные инспектором вещи были оставлены гр-ном Киреевым на пропускном пункте. Никаких документов в связи с этим не оформлялось.

Дайте оценку разьяснениям инспектора. На основе норм права определите законность действий работников таможенной службы. Составьте необходимые процессуальные документы.

Вариант № 5

Вопрос

1. Правовой статус Комитета государственного контроля.

Задача № 1

5 января во время демонстрации художественного фильма в клубе совхоза «Красный берег» тракторист Федоров, находящийся в зале в пьяном виде, во время обрыва киноленты встал и, обращаясь в сторону кинобудки, стал кричать «Сапожник!». На шум вышел киномеханик Сухов и, сняв сапог с ноги, ударил им по голове, а затем по лицу Федорова, причинив ему легкие телесные повреждения, и вытолкнул за дверь клуба, что вызвало одобрение в зале. Директор совхоза Шутов составил протокол на Федорова и на Сухова, направив его в РОВД.

Сделайте анализ состава административного правонарушения. Изложите общий порядок наложения административных взысканий. Правомерны ли действия директора совхоза. Определите компетенцию органа, имеющего право решить вопрос по данному правонарушению. Составьте необходимые процессуальные документы.

Задача № 2

В районный отдел внутренних дел был доставлен в нетрезвом состоянии гр-н Бакланов. Дежурный по отделу составил на него протокол о появлении в общественном месте в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность. Вместо объяснения Бакланова и его подписи в протоколе была сделана запись: «От объяснений отказался, подписать протокол не смог, т. к. был сильно пьян». Протокол подписал сам дежурный по отделу. При рассмотрении дела гр-н Бакланов пояснил, что он спиртное вообще не употребляет, а выглядел выпившим в связи с принятием сильнодействующего лекарства.

Начальник РОВД посчитав объяснение виновного неубедительным, наложил на него штраф в размере 2-х базовых величин. Бакланов обжаловал в суде постановление о наложении штрафа.

Руководствуясь нормами права, определите законность составления протокола, постановления о наложении административного взыскания. Обоснуйте нормами права, как должен поступить в данной ситуации суд? Составьте проект жалобы Бакланова.

Задача № 3

Комитет государственного контроля Республики Беларусь, рассмотрев материалы проверки хозяйственно-финансовой деятельности некоторых строительных организаций, установил факты приписок и нецелесообразного расходования денежных средств, нарушение порядка отчисления средств в государственный бюджет. Его решением на некоторых работников строительных организаций были произведены денежные начеты в размере 4-х месячных должностных окладов и дисциплинарные взыскания. Начальник строительной организации решением Комитета государственного контроля был уволен с работы.

Основываясь на нормах права, определите законность решений Комитета государственного контроля. На основании норм права изложите порядок и сроки привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности, виды применяемых к ним дисциплинарных взысканий, укажите правила обжалования незаконных действий администрации.

Вариант № 6

Вопрос

1. **Общественные объединения как субъекты административного права.**

Задача № 1

Семенов, Иванов и Оскаров после работы купили две бутылки водки и стали распивать их в парке культуры «Победа», за что они были задержаны патрулем милиции и доставлены в РОВД. Дежурный по отделу внутренних дел составил протокол и наложил штраф на каждого из них в размере 1 базовой величины.

Через 2 месяца эти же граждане вновь были задержаны за распитие спиртных напитков в общественном месте. Начальник РОВД наложил на каждого штраф в размере 2 базовых величин и сделал соответствующее сообщение по месту их работы.

Законны ли принятые решения? Обоснуйте нормами права ответственность и порядок привлечения к ней за распитие спиртных напитков в общественных местах. Составьте следующие документы: протокол административного задержания, протокол об административном правонарушении, постановление о привлечении к административной ответственности, сообщение по месту работы.

Задача № 2

Постановлением судьи гр-ка Сергеева привлечена к административной ответственности в виде штрафа в размере 1 базовой величины за утрату паспорта. Из материалов дела усматривается, что паспорт у гр-ки Сергеевой был похищен из сумочки неизвестным гражданином в автобусе во время следования ее на работу.

Дайте квалификацию данного правонарушения. Укажите подведомственность данного дела и определите законность постановления, вынесенного судьей. Укажите порядок и правовые последствия обжалования. Если гр-ку Сергееву привлекли к административной ответственности неправомерно, составьте проект жалобы в прокуратуру.

Задача № 3

Прокурор Республики Беларусь принес протест на решение городского Совета депутатов «О правилах поведения детей на улицах города и других общественных местах», в котором за озорство и мелкое хулиганство предусматривалась административная ответственность родителей в виде штрафа в размере до 1 базовой величины или исправительных работ сроком на 1 месяц, налагаемых органами внутренних дел.

Имеет ли право городской Совет депутатов принимать подобные решения? Укажите порядок принятия решений с административной санкцией. Если Вы обоснуете незаконность решения, принятого городским Советом депутатов, то составьте проект протеста прокурора в порядке общего надзора.

Вариант № 7

Вопрос

1. Участники административного процесса.

Задача № 1

Комитет государственного контроля при проверке финансовой деятельности камвольного комбината вскрыл факты разбазаривания материальных ценностей, использования автотранспорта в личных корыстных целях и ряд других нарушений со стороны заместителя директора и начальника гаража.

Указанными нарушителями причинен ущерб государству в размере 1 млн руб. Комитет государственного контроля вынес решение о принятии к заместителю директора денежного начета в размере 5 месячных окладов и освободил его от должности. На главного бухгалтера комбината был произведен денежный начет в размере 4 месячных окладов, начальнику гаража объявлен выговор и на него был наложен штраф в размере 2 базовых величин.

Руководствуясь нормами права, определите законность действий Комитета государственного контроля Республики Беларусь в указанном случае. На основании норм права изложите порядок и сроки привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности, виды применяемых к ним дисциплинарных взысканий, укажите правила обжалования незаконных действий администрации.

Задача № 2

Жалоба гр-на Сидорова о противоправном поведении его соседа по комнате в общежитии гр-на Шкирева поступило в ОВД 5-го числа. 25-го, который счел жалобу неподведомственной и 10-го числа следующего месяца возвратил ее в районный суд, не уведомив об этом заявителя Сидорова.

Обоснуйте нормами права порядок приема, пересылки и рассмотрения жалоб граждан, обратив особое внимание на соблюдение установленных сроков. Составьте проект жалобы.

Задача № 3

Работник ГАИ остановил машину с хлебобулочными изделиями. Документов на 150 буханок хлеба на общую сумму 75 тыс. рублей у водителя не оказалось. Дальнейшее выяснение обстоятельств показало, что хлеб был похищен на хлебозаводе с целью реализации через коммерческий магазин, о чем был составлен административный протокол и передан в суд для привлечения водителя к административной ответственности. Хлебобулочные изделия были изъяты.

Дайте юридический анализ состава административного правонарушения водителя. Обоснуйте нормами права порядок привлечения его к административной ответственности.

Составьте процессуальные документы:

- протокол изъятия хлебобулочных изделий;
- протокол об административном правонарушении;
- постановление о привлечении к административной ответственности;
- сообщение по месту работы.

Вариант № 8

Вопрос

1. Контроль за субъектами административного права.

Задача № 1

Приказом директора завода служащий завода Новиков был привлечен к дисциплинарной ответственности (объявлен выговор, виновник также был переведен на нижеоплачиваемую работу сроком на 4 месяца) за то, что три месяца назад в нерабочее время находился в состоянии сильного опьянения в городском парке и был помещен в медицинский вытрезвитель.

Законны ли действия директора завода? Квалифицируйте поступок, совершенный служащим, обоснуйте нормами права порядок привлечения его к ответственности. На основании действующего законодательства изложите порядок и сроки привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности, виды применяемых к ним дисциплинарных взысканий, укажите правила обжалования незаконных действий администрации. Составьте проект жалобы Новикова.

Задача № 2

Молодые люди Иванов и Петров в 23.00 по ул. Я. Коласа, обнявшись и громко, во весь голос, пели неприличные песни, сквернословили, приставали к прохожим.

Участковый инспектор Страх, подошел к ним, увидел, что оба они в нетрезвом состоянии, попросил прекратить петь подобного рода песни и уйти домой. Однако Иванов и Петров отказались идти домой и стали выражаться нецензурной бранью, вышли на проезжую часть улицы.

Участковый инспектор остановил следовавшую по маршруту патрульную автомашину и доставил Иванова и Петрова в дежурную часть РУВД.

Дайте юридический анализ состава административного правонарушения. Обоснуйте нормами права порядок привлечения Иванова и Петрова к административной ответственности. Составьте протокол об административном задержании, протокол об административном правонарушении, постановление о привлечении Иванова и Петрова к административной ответственности, сообщение по месту работы.

Задача № 3

В целях предупреждения пожаров исполком сельского Совета депутатов принял решение, запрещающее гражданам топить в летнее время печи углем. За нарушение этого решения был предусмотрен штраф в размере до 3 базовых величин.

Заведующий общим отделом исполкома районного Совета депутатов, получив такое решение, усомнился в его законности и направил документ районному прокурору.

На основе норм права определите, имеет ли полномочия исполком сельского Совета депутатов на принятие таких решений. Укажите порядок принятия решений, предусматривающих административные санкции, поясните, в чем их особенности. В роли районного прокурора составьте проект протеста в порядке общего надзора.

Вариант № 9

Вопрос

1. Стадии административного процесса.

Задача № 1

Гр-н Макаров приобрел у входа на Червенский рынок у гр-на Павлова три бутылки самогона по цене 5 тыс. рублей за бутылку. Будучи доставленный в отделение милиции, Макаров не отрицал факта приобретения самогона, считая, что на рынке он вправе покупать любые товары и приобретенный им напиток не относится к крепким спиртным напиткам. В отношении Макарова работником милиции был составлен протокол об административном правонарушении.

Рассмотрев материалы дела, начальник отделения милиции вынес постановление о наложении штрафа в размере 2 базовых величин.

Дайте квалификацию административного правонарушения. Основываясь на законодательстве, определите, правомерно ли наложено административное взыскание на Макарова. Обоснуйте нормами права порядок привлечения к административной ответственности.

Составьте следующие документы:

- протокол об административном правонарушении;
- протокол изъятия 3-х бутылок самогона;
- постановление о привлечении Макарова к административной ответственности, сообщение по месту работы.

Задача № 2

Санитарный врач города наложил штраф в размере 3 базовых величин на директора ресторана «Журавинка» за систематическое нарушение санитарных норм и запретил пользоваться подсобными помещениями до устранения отмеченных недостатков.

Директор обратился с жалобой к председателю районного исполкома, который отменил решение санитарного врача и объявил ему выговор.

Основываясь на нормах права, определите, законны ли действия санитарного врача города и председателя исполкома? Изложите порядок обжалования постановлений о наложении административных взысканий. Составьте проект жалобы.

Задача № 3

Административная комиссия при районном исполкоме, получив материалы из милиции о совершении гр-ном Бревновым мелкого хулиганства, рассмотрела их через месяц, подвергла Бревнова штрафу в размере 3 базовых величин и направила сообщение на работу для решения вопроса о привлечении гр-на Бревнова к дисциплинарной ответственности.

Основываясь на нормах права, определите законность решения, принятого административной комиссией. Обоснуйте подведомственность дел о мелком хулиганстве. Если решение административной комиссии незаконно, составьте проект протеста прокурора.

Вариант № 10

Вопрос

1. Методы деятельности органов публичной администрации.

Задача № 1

Административная комиссия Администрации Фрунзенского района г. Минска 22 января рассмотрела жалобу гр-на Марченко, поданную им 12 декабря, о снижении суммы штрафа (0,5 базовой величины), наложенного на него постановлением той же административной комиссии 27 ноября за нарушение правил паспортного режима. Административная комиссия постановила: «В силу того, что Марченко является инвалидом 2-й группы и недавно построил дачу, затратив все сбережения на ее строительство, заменить штраф предупреждением».

Руководствуясь нормами права, определите законность действий административной комиссии. Изложите порядок и сроки обжалования постановлений и наложения административных взысканий, укажите сроки исполнения подобных постановлений. Составьте проект жалобы.

Задача № 2

Водитель автомашины, военнослужащий срочной службы Беляев за управление транспортом в состоянии алкогольного опьянения был лишен права на управление автомашиной сроком на один год и оштрафован на сумму в размере 2 базовых величин комиссией ГАИ.

Основываясь на нормах права, определите законность действий комиссии ГАИ. Составьте протокол административного задержания, протокол об административном правонарушении, постановление о привлечении Беляева к административной ответственности, сообщение по месту работы.

Задача № 3

Районный исполком принял решение «Об усилении борьбы с аварийностью на автомобильном транспорте». Пункт 4 этого решения гласил, что за это нарушение на водителей автотранспорта налагается штраф в размере 3 базовых величин, на организации и предприятия – до 5 базовых величин.

Исполком обязал прокурора района усилить надзор за движением транспорта, улучшить контроль за техническим состоянием автопарка района, потребовал не оставлять безнаказанным ни одного случая нарушений правил дорожного движения.

Руководствуясь нормами права, определите законность принятого решения. Изложите понятие и порядок принятия решений, предусматривающих административные санкции, местными Советами депутатов и исполкомами. Укажите, имеет ли право исполком давать подобные поручения прокурору. Если Вы считаете, что данное решение незаконно, составьте проект протеста прокурора.

ВОПРОСЫ К ЗАЧЕТУ И ЭКЗАМЕНУ ПО ДИСЦИПЛИНЕ «АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО»

Вопросы к зачёту по дисциплине «Административное право»

1. Понятие и предмет административного права. Особенности административно-правового регулирования.
2. Источники административного права.
3. Система административного права.
4. Место административного права в системе права Республики Беларусь.
5. Административное право как наука и как учебная дисциплина.
6. Понятие, особенности административно-правовой нормы и её структура.
7. Виды административно-правовых норм.
8. Понятие, особенности административно-правовых отношений и их структура.
9. Виды административно-правовых отношений.
10. Понятие государственного управления и его признаки.
11. Виды государственного управления.
12. Принципы и функции государственного управления.
13. Соотношение государственного управления с исполнительной властью и политической деятельностью.
14. Отличие государственного управления от иных видов государственной деятельности.
15. Усмотрение в сфере государственного управления.
16. Понятие органа государственного управления (исполнительной власти).
17. Организационно-правовые основы системы органов государственного управления.
18. Принципы построения и деятельности органов государственного управления.
19. Порядок формирования органов государственного управления.
20. Организационная структура и штаты органов государственного управления.
21. Виды органов государственного управления.
22. Полномочия Президента Республики Беларусь по реализации задач и функций в сфере государственного управления.
23. Аппарат Президента Республики Беларусь: понятие, структура.
24. Правовой статус Администрации Президента Республики Беларусь.
25. Правовой статус Управления делами Президента Республики Беларусь.
26. Правовой статус Комитета государственного контроля Республики Беларусь.
27. Место Совета Министров Республики Беларусь в системе иных государственных органов.
28. Компетенция Совета Министров Республики Беларусь.
29. Формы работы Совета Министров Республики Беларусь.
30. Понятие, назначение и виды республиканских органов государственного управления.
31. Структура (звенность) в отраслевых системах республиканского государственного управления.
32. Полномочия республиканских органов государственного управления.
33. Формы работы республиканских органов государственного управления.
34. Понятие, отличительные признаки и виды органов местного управления.
35. Основные функции органов местного управления.

36. Порядок образования и состав исполнительных комитетов (местных администраций).
37. Подотчетность и подчиненность органов местного управления.
38. Компетенция местных исполнительных комитетов (местных администраций).
39. Формы работы исполнительных комитетов (местных администраций).
40. Органы местного самоуправления: понятие, особенности.
41. Основы административно-правового статуса граждан.
42. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления.
43. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан. Обращения граждан и правовые основы их рассмотрения.
44. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства.
45. Понятие и виды общественных объединений.
46. Административно-правовой статус общественных объединений.
47. Ответственность общественных объединений.
48. Порядок организации и деятельности политических партий.
49. Нормативно-правовые основы организации и деятельности профсоюзов.
50. Правовое положение религиозных объединений.
51. Понятие и признаки государственного служащего. Виды государственных служащих.
52. Права, обязанности и ответственность государственных служащих.
53. Классы, классные чины, звания, ранги государственных служащих.
54. Государственная служба – вид трудовой деятельности служащих.
55. Поступление на государственную службу.
56. Прохождение государственной службы.

Вопросы к экзамену по дисциплине «Административное право»

1. Понятие и предмет административного права. Особенности административно-правового регулирования.
2. Источники административного права.
3. Система административного права.
4. Место административного права в системе права Республики Беларусь.
5. Административное право как наука и как учебная дисциплина.
6. Понятие, особенности административно-правовой нормы и её структура.
7. Виды административно-правовых норм.
8. Понятие, особенности административно-правовых отношений и их структура.
9. Виды административно-правовых отношений.
10. Понятие государственного управления и его признаки.
11. Виды государственного управления.
12. Принципы и функции государственного управления.
13. Соотношение государственного управления с исполнительной властью и политической деятельностью.
14. Отличие государственного управления от иных видов государственной деятельности.
15. Усмотрение в сфере государственного управления.
16. Понятие органа государственного управления (исполнительной власти).
17. Организационно-правовые основы системы органов государственного управления.

18. Принципы построения и деятельности органов государственного управления.
19. Порядок формирования органов государственного управления.
20. Организационная структура и штаты органов государственного управления.
21. Виды органов государственного управления.
22. Полномочия Президента Республики Беларусь по реализации задач и функций в сфере государственного управления. Аппарат Президента Республики Беларусь: понятие, структура.
23. Правовой статус Администрации Президента Республики Беларусь.
24. Правовой статус Управления делами Президента Республики Беларусь.
25. Правовой статус Комитета государственного контроля Республики Беларусь.
26. Место Совета Министров Республики Беларусь в системе иных государственных органов.
27. Компетенция Совета Министров Республики Беларусь.
28. Формы работы Совета Министров Республики Беларусь.
29. Понятие, назначение и виды республиканских органов государственного управления.
30. Структура (звенность) в отраслевых системах республиканского государственного управления.
31. Полномочия республиканских органов государственного управления.
32. Формы работы республиканских органов государственного управления.
33. Понятие, отличительные признаки и виды органов местного управления.
34. Основные функции органов местного управления.
35. Порядок образования и состав исполнительных комитетов (местных администраций).
36. Подотчетность и подчиненность органов местного управления.
37. Компетенция местных исполнительных комитетов (местных администраций).
38. Формы работы исполнительных комитетов (местных администраций).
39. Органы местного самоуправления: понятие, особенности.
40. Основы административно-правового статуса граждан.
41. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления.
42. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан. Обращения граждан и правовые основы их рассмотрения.
43. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства.
44. Понятие и виды общественных объединений.
45. Административно-правовой статус общественных объединений.
46. Ответственность общественных объединений.
47. Порядок организации и деятельности политических партий.
48. Нормативно-правовые основы организации и деятельности профсоюзов.
49. Правовое положение религиозных объединений.
50. Понятие и признаки государственного служащего. Виды государственных служащих.
51. Права, обязанности и ответственность государственных служащих.
52. Классы, классные чины, звания, ранги государственных служащих.
53. Государственная служба – вид трудовой деятельности служащих.
54. Поступление на государственную службу.
55. Прохождение государственной службы.
56. Понятие, значение и виды административно-правовых форм деятельности.

57. Понятие и признаки правового акта управления. Юридическое значение правового акта управления.
58. Функции, формы и виды правовых актов управления. Отличие правового акта управления от других действий администрации, иных актов и юридических документов.
59. Юридическая сила правовых актов управления. Основные требования, предъявляемые к правовому акту управления.
60. Порядок принятия и действие правовых актов управления.
61. Понятие и особенности методов осуществления управленческих действий.
62. Виды методов осуществления управленческих действий.
63. Убеждение и стимулирование в административном праве.
64. Административное принуждение.
65. Понятие и виды контроля за субъектами административного права.
66. Государственный контроль: понятие и виды.
67. Надзор за субъектами административного права.
68. Общественный контроль.
69. Административная ответственность: понятие, отличительные признаки, принципы и функции.
70. Административный проступок: понятие, признаки. Отличие административного проступка от других видов правонарушений.
71. Состав административного правонарушения: понятие, элементы и их признаки.
72. Стадии совершения административного правонарушения.
73. Соучастие в административном правонарушении.
74. Обстоятельства, исключающие признание деяния административным правонарушением.
75. Множественность административных правонарушений: понятие и виды.
76. Понятие, цели и виды административных взысканий.
77. Система административных взысканий и их характеристика.
78. Наложение административного взыскания.
79. Освобождение от административной ответственности.
80. Административные правонарушения против здоровья, чести и достоинства человека, прав и свобод человека и гражданина: общая характеристика, общий анализ составов, особенности квалификации.
81. Административные правонарушения против здоровья населения: общая характеристика, общий анализ составов, особенности квалификации.
82. Административные правонарушения против общественного порядка и нравственности: общая характеристика, общий анализ составов, особенности квалификации.
83. Административные правонарушения против собственности: общая характеристика, общий анализ составов, особенности квалификации.
84. Административные правонарушения в области финансов, рынка ценных бумаг и банковской деятельности: общая характеристика, общий анализ составов, особенности квалификации.
85. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности: общая характеристика, общий анализ составов, особенности квалификации.
86. Административные правонарушения против порядка налогообложения: общая характеристика, общий анализ составов, особенности квалификации.
87. Административные правонарушения против порядка таможенного регулирования: общая характеристика, общий анализ составов, особенности квалификации.
88. Административные правонарушения против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования: общая характеристика, общий анализ составов, особенности квалификации.

89. Административные правонарушения в области охраны историко-культурного наследия: общая характеристика, общий анализ составов, особенности квалификации.

90. Административные правонарушения против безопасности движения и эксплуатации транспорта: общая характеристика, общий анализ составов, особенности квалификации.

91. Административные правонарушения против порядка использования топливно-энергетических ресурсов: общая характеристика, общий анализ составов, особенности квалификации.

92. Административные правонарушения против порядка архитектурной и градостроительной деятельности, строительства и благоустройства: общая характеристика, общий анализ составов, особенности квалификации.

93. Административные правонарушения в области связи и информации: общая характеристика, общий анализ составов, особенности квалификации.

94. Административные правонарушения против порядка управления: общая характеристика, общий анализ составов, особенности квалификации.

95. Административные правонарушения против правосудия и деятельности органов уголовной и административной юрисдикции: общая характеристика, общий анализ составов, особенности квалификации.

96. Административные правонарушения против порядка приписки граждан к призывным участкам, призыва на военную службу и воинского учёта: общая характеристика, общий анализ составов, особенности квалификации.

97. Административный процесс: понятие, основные черты, принципы и стадии.

98. Административная юрисдикция: основные черты, принципы и структура.

99. Доказательства в административном процессе.

100. Субъекты административного процесса.

101. Административно-процессуальные сроки.

102. Административно-процессуальные документы.

103. Подведомственность дел об административных правонарушениях.

104. Возбуждение дела и административное расследование.

105. Рассмотрение дел об административных правонарушениях.

106. Обжалование и опротестование постановления об административном правонарушении.

107. Исполнение постановлений о наложении административных взысканий.

108. Административно-правовые основы управления образованием.

109. Административно-правовые основы управления в области культуры и информации.

110. Административно-правовые основы управления здравоохранением.

111. Административно-правовые основы управления в области обороны.

112. Административно-правовые основы управления в области государственной безопасности.

113. Административно-правовые основы управления внутренними делами.

114. Административно-правовые основы управления в области чрезвычайных ситуаций.

115. Административно-правовые основы управления в области иностранных дел.

116. Административно-правовые основы управления юстицией.

117. Административно-правовые основы управления в таможенной области.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник. – М.: Статут, 2000.
2. Алёхин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М.: ТЕИС, 1996.
3. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации: Учеб. для студ. вузов по спец. «Правоведение». – М.: Зерцало, 1997.
4. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1997.
5. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ЗЕРЦАЛО, ТЕИС, 1999.
6. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Ч. 1. – М., 1994.
7. Баранов В.М. Поощрительные нормы советского социалистического права. – Саратов, 1978.
8. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР: Учеб. пособие. – Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989.
9. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учеб. для вузов. – М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002.
10. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учеб. для вузов. – М., 2000.
11. Бахрах Д.Н. Административное право. – М.: БЕК, 1996.
12. Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник. Часть общая. – М.: Изд-во БЕК, 1993.
13. Бахрах Д.Н. Административное право: Учеб. для вузов. – М., 1999.
14. Бахрах Д.Н. Виды административного принуждения // Уч. зап. ВНИИ сов. законодательства. – М., 1965. – Вып. 5. – С. 91 – 98.
15. Бахрах Д.Н. Методы и формы государственного управления. – М., 1977.
16. Бахрах Д.Н. Состав административного проступка: Учеб. пособие. – Свердловск, 1987.
17. Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Производство по делам об административных правонарушениях: Пос. для слушателей нар. университетов. – М.: Знание, 1989.
18. Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д. Формы и методы деятельности государственной администрации: Учеб. пособие. – Екатеринбург, 1999.
19. Бекетов О.И. О сроках производства по делам о нарушении правил административного надзора // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: Сб. науч. тр. – Киев: КВШ МВД СССР, 1983. – С. 89 – 94.
20. Бельский К.С. Административная ответственность: генезис, признаки, структура // Государство и право. – 1999. – № 12. – С. 12 – 20.
21. Бельский К.С. О принципах административного права. Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы // Государство и право. – 1998. – № 8. – С. 7 – 8.
22. Бенедик Н.В., Погребной И.М. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях и процессуальная форма // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: Сб. науч. тр. – Киев: КВШ МВД СССР, 1983. – С. 10 – 15.
23. Благова Н.Г. Всеобщая декларация прав человека: Собрание документов / сост. Н.Г. Благова. – М., 1982.
24. Богданов Е.В. Сущность и ответственность юридического лица // Государство и право. – 1997. – № 10. – С. 15 – 17.
25. Болотников В.Т. Административные правонарушения, посягающие на правосудие и установленный порядок управления: Учеб. пособие. – Мн.: Академия милиции МВД Республики Беларусь, 1995.

26. Борисов В.И. Обязанности органа внутренних дел по установлению причинной связи при совершении автотранспортных происшествий // Актуальные проблемы совершенствования административной деятельности органов внутренних дел в условиях развитого социализма: Сб. науч. тр. – Киев: КВШ МВД СССР, 1983. – С. 70 – 77.
27. Булатов К.Г. Каких принципов придерживаются в административном производстве // Российская юстиция. – 1995. – № 10. – С. 46 – 48.
28. Василенкова П.Т. Советское административное право. – М., 1990.
29. Васильев А.С., Орзих М.Ф. К вопросу о соотношении и отраслевой принадлежности административного процесса и производства по делам об административных правонарушениях // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: Сб. науч. тр. Киев: КВШ МВД СССР, 1983. – С. 3 – 9.
30. Васильев Р. Ф. Акты управления. – М., 1987.
31. Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления. – М., 1970. – С. 88.
32. Великошин И.И. Стадия возбуждения дела об административном правонарушении и некоторые аспекты её регламентации // Право и политика. – 2003. – № 6. – С. 63 – 67.
33. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право: Учебник для вузов. – М.: Норма-ИНФРА-М, 1998.
34. Гавриленко Д.А. Административное право Республики Беларусь: Курс лекций / Д.А. Гавриленко, И.И. Мах. – Мн.: Дикта, 2004.
35. Гавриленко Д.А. Государственная дисциплина: сущность, функции, значение. – Мн., 1988.
36. Гавриленко Д.А. Правовое государство и дисциплина. – Мн., 1991.
37. Гавриленко Д.А., Гавриленко С.Д. Административное право: Учеб. пособие. – Мн.: Амалфея, 2002.
38. Гавриленко Д.А., Гракович О.И. Соотношение убеждения и принуждения в деятельности милиции по обеспечению общественного порядка. – Мн., 1983.
39. Гавриленко Д.А., Шишковец М.И. Об эффективности профилактики правонарушений, предусмотренных ст. 159 КоАП Республики Беларусь // Актуальные вопросы охраны правопорядка и борьбы с преступностью: Сб. науч. тр. преподавателей, адъюнктов и соискателей / Под ред. канд. юрид. наук Л.В.Саленика. – Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 1998. – С. 19 – 20.
40. Гавриленко Д.А.. Административное право: Учеб. пособие. – Мн.: Амалфея, 2002.
41. Гавриленко Д.А. Административная ответственность: Некоторые вопросы теории и практики: Учеб. пос. – Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 1998.
42. Галаган И.А. О совершенствовании законодательства об административной ответственности // Уч. зап. ВНИИ сов. законодательства. – М., 1965. – Вып. 5. – С. 34 – 40.
43. Гижевский В.К. Меры административного принуждения, применяемые органами внутренних дел на транспорте. – Киев, 1986.
44. Голосниченко И.П. Отношения, возникающие при возбуждении административного производства, и проблемы их регулирования // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: Сб. науч. тр. – Киев: КВШ МВД СССР, 1983. – С. 94 – 101.
45. Голосниченко И.П. Правовое регулирование административно-процессуальных действий, осуществляемых органами внутренних дел // Актуальные проблемы совершенствования административной деятельности органов внутренних дел в условиях развитого социализма: Сб. науч. тр. – Киев: КВШ МВД СССР, 1983. – С. 67 – 70.
46. Голосниченко И.П., Ерохин А.А. Досмотр как мера борьбы с административными правонарушениями // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: Сб. науч. тр. – Киев: КВШ МВД СССР, 1983. – С. 87 – 89.

47. Гончарук С.Т. О совершенствовании административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел // Актуальные проблемы совершенствования административной деятельности органов внутренних дел в условиях развитого социализма: Сб. науч. тр. – Киев: КВШ МВД СССР, 1983. – С. 78 – 89.
48. Гончарук С.Т., Денисюк А.Н. Использование специальных познаний в административном процессе // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: Сб. науч. тр. – Киев: КВШ МВД СССР, 1983. – С. 60 – 79.
49. Гракович О.И. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел // Административная деятельность органов внутренних дел. Общая часть: Курс лекций. – Мн.: Академия милиции МВД Республики Беларусь, 1995. – С. 213 – 238.
50. Гракович О.И., Серебрякова И.М. К вопросу о правовой природе задержания и доставления граждан в ОВД по делам об административных правонарушениях // Совершенствование правоохранительной деятельности органов внутренних дел: Сб. статей преподавателей, адъюнктов и соискателей / Под ред. В.А. Круглова. – Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 1997. – С. 26 – 36.
51. Грядовкин А.К., Круглов В.А. Административно-предупредительные меры в деятельности ОВД // Совершенствование правоохранительной деятельности органов внутренних дел: Сб. ст. преподавателей, адъюнктов и соискателей / Под ред. В.А. Круглова. – Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 1997. – С. 20 – 25.
52. Гуськова И.В. Административная ответственность в области управления народным хозяйством и ее отграничение от гражданско-правовой ответственности // Уч. зап. ВНИИ сов. законодательства. – М., 1965. – Вып. 5. – С. 52 – 58.
53. Гуцин И.В., Горбачев В.П. Некоторые проблемы вменяемости и невменяемости индивидуальных субъектов административного права в административных процессах // Проблемы интеграции правовой системы Республики Беларусь в Европейское и мировое правовое пространство: Мат. междунар. научн. конф. // Под ред. Н.В.Сильченко. – Гродно. – 2002. – С. 216 – 218.
54. Демин А.А. Понятие административного процесса и Административно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Государство и право. – 1998. – № 8. – С. 18 – 34.
55. Демин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 5 – 12.
56. Додин Е.В. Субъект административного проступка // Учен. зап. ВНИИСЗ. – М., 1965. – Вып. 5. – С. 50 – 61.
57. Здасюк И.И., Савчук В.В. О проблеме теории доказательств в административном праве // Правовые акты: социальная обусловленность, качество, применение и совершенствование: Матер. междунар. науч.-практ. конф. – Мн.: БНИП, 1999. – С. 247 – 249.
58. Зорченко Е.А. К концепции развития административно-деликтного законодательства // Тез. докл. на междунар. науч.-практ. конф. «Конституционный процесс в Республике Беларусь: проблемы теории и практики» (27 – 28 апреля 1996 г.). – Гродно, 1996. – С. 146 – 149.
59. Ивакин В.И. Институт административной ответственности в России на современном этапе (теоретические проблемы) // Право и политика. – 2001. – № 3. – С. 4 – 11.
60. Иванов Ф.С., Литкевич Б.И., Сазонов М.Я. Применение оружия как мера процессуального принуждения, осуществляемого милицией и другими подразделениями министерства внутренних дел // Проблемы административного права и совершенствования административной деятельности органов внутренних дел: Сб. науч. тр. – Киев: КВШ МВД СССР, 1981. – С. 84 – 89.
61. Игнатюк А.З. Таможенное право Республики Беларусь/А.З. Игнатюк. – Мн.: Амалфея, 2002.
62. Квашиш В.Е. Ответственность за правонарушения на транспорте. – М.: Знание, 1974.

63. Кебец А.А. О видах нормативных правовых актов, устанавливающих административную ответственность // Проблемы интеграции правовой системы Республики Беларусь в Европейское и мировое правовое пространство: Мат. междуна. научн. конфер. // Под ред. Н.В.Сильченко. – Гродно. – 2002. – С. 214 – 216.
64. Кисин В.Р. Правовые аспекты административно-процессуального принуждения // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: Сб. науч. тр. – Киев: КВШ МВД СССР, 1983. – С. 23 – 36.
65. Князев С.Д. Административное право: Учеб. пособие. – Владивосток, 1997.
66. Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право. – М., 1999.
67. Колмакова Л.М. Вопросы соотношения административной и дисциплинарной ответственности государственных служащих // Вопросы административного и финансового права в современный период: Сб. науч. тр. – М.: ВЮЗИ, 1990. – С. 45 – 59.
68. Комментарий к законодательству РСФСР о борьбе с пьянством и алкоголизмом / Под ред. Ю.Д.Северина. – М.: Юрид. лит., 1986.
69. Комментарий к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях / Под ред. И.И. Веремеенко, Н.Г. Салищевой, М.С. Студеникиной. – М.: Изд-во ПРОСПЕКТ, 1997.
70. Коренев А.П. Административное право России: Учебник. В 3-х ч. Ч. 1. – М., 1996.
71. Коренев А.П. Административное право. – М., 1986.
72. Косова Е. Новое в регулировании административной ответственности: Комментарий к проекту Кодекса об административных правонарушениях // Юрист. – 2001. – № 8. – С. 88 – 89.
73. Котюргин С.И. О видах производств по делам об административных правонарушениях // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: Сб. науч. тр. – Киев: КВШ МВД СССР, 1983. – С. 36 – 48.
74. Крамник А.Н. Курс административного права Республики Беларусь: Учеб. пособие. – Мн.: Тесей, 2002.
75. Крамник А.Н. О некоторых вопросах административной ответственности // Вестник Конституционного Суда Респ. Беларусь. – 2001. – № 3. – С. 91 – 93.
76. Крамник А.Н., Серебрякова И.М. О возбуждении дел об административных правонарушениях // Проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел в современных условиях и подготовки кадров для системы МВД: Тез. матер. междуна. науч.-практ. конф. Минск. 9 – 10 апреля 1998 г. – Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 1998. – Ч. 1. – С. 49 – 51.
77. Круглов В.А. Административная ответственность: общие положения. – Мн.: Амалфея, 2004.
78. Круглов В.А. Административные правонарушения в области охраны труда, здоровья и собственности: Учеб. пособие. – Мн.: Академия милиции МВД Республики Беларусь, 1995.
79. Круглов В.А. Административные правонарушения, подведомственные органам внутренних дел. Извлечение из Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях: Пос. для работников ОВД. – Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 1996.
80. Круглов В.А. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок: Учеб. пос. – Мн.: Академия милиции МВД Республики Беларусь, 1994.
81. Круглов В.А. Комментарий к Кодексу Республики Беларусь об административных правонарушениях: статьи глав 5 и 6. – Мн.: Амалфея, 2002.
82. Круглов В.А. Комментарий к Кодексу Республики Беларусь об административных правонарушениях: статьи глав 13 и 14. – Мн.: Амалфея, 2001.
83. Круглов В.А. О понятиях «юрисдикция» и «административная юрисдикция» // Проблемы повышения эффективности первоначального этапа расследования преступлений: Сб. науч. тр. (По матер. науч.-практ. конф. Минск. 30 ноября 1998 г.) / Под ред. д-ра юрид. наук проф. Н.И. Порубова. – Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 1999. – С. 126 – 128.

84. Круглов В.А. О проблемах изучения производства по делам об административных правонарушениях в образовательных учреждениях системы МВД // Вузовское обучение: проблемы активизации: Сб. матер, межвуз. науч.-практ. конф. Минск. 20 мая 1999 г. – Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 1999. – С. 119 – 121.
85. Круглов В.А. О совершенствовании норм, регулирующих производство по делам об административных правонарушениях // Конституционно-правовые проблемы формирования социального правового государства: Матер. междунар. науч.-практ. конф. БГУ. – Мн.: БГУ, 2000. – С. 370 – 372.
86. Круглов В.А. О совершенствовании норм, регулирующих производство по делам об административных правонарушениях // Судовы веснік. – 2000. – № 4. – С. 56.
87. Круглов В.А. Организация взаимодействия в органах внутренних дел на транспорте: Учеб. пос. – Мн.: Академия милиции МВД Республики Беларусь, 1994.
88. Круглов В.А. Понятие и задачи производства по делам об административных правонарушениях // Правовые акты: социальная обусловленность, качество, применение и совершенствование: Матер. межвуз. науч.-практ. конф. – Мн.: БНИП, 1999. – С. 15 – 24.
89. Круглов В.А. Понятие производства по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы правоохранительной деятельности органов внутренних дел: Сб. науч. ст. преподавателей, адъюнктов и соискателей / Под ред. канд. юрид. наук Л.М. Рябцева. – Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 1999. – С. 16 – 17.
90. Круглов В.А. Понятие процессуально-исполнительного права по делам об административных правонарушениях и его связь с другими отраслями права // Тр. Института нац. безопасности Республики Беларусь. – Мн.: ИНБ Республики Беларусь, 1999. – С. 174 – 179.
91. Круглов В.А. Понятия «взаимодействие» и «организация взаимодействия» субъектов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях // Тр. Института нац. безопасности Республики Беларусь. – Мн.: ИНБ Республики Беларусь, 2001. – С. 151 – 158.
92. Круглов В.А. Принудительные меры воздействия в отношении хронических алкоголиков, наркоманов и токсикоманов // Административная деятельность органов внутренних дел: Учеб. пособие. – Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 1999. – С. 166 – 174.
93. Круглов В.А. Причины правонарушений в современных условиях // Национальная безопасность Республики Беларусь: Современное состояние и перспективы: Матер, респ. науч.-практ. конф. – Мн.: Верховный Совет Республики Беларусь, 1994. – С. 115 – 117.
94. Круглов В.А. Проблемы взаимодействия правоохранительных органов в обеспечении общественной безопасности в Республике Беларусь (теоретический аспект) // Тр. Института нац. безопасности Республики Беларусь. – Мн.: ИНБ Республики Беларусь, 1997. – С. 155 – 162.
95. Круглов В.А. Производство по делам об административных правонарушениях. – Мн.: Амалфея, 2002.
96. Круглов В.А. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: предлагается учесть // Судовы веснік. – 1999. – № 2. – С. 50 – 51.
97. Круглов В.А. Развитие теоретических взглядов на проблему производства по делам об административных правонарушениях // Юридическое, экономическое образование и наука на пороге нового тысячелетия: Матер, межд. науч.-практ. конф., посвящ. 10-летию Белорус. ин-та правоведения. 30 ноября – 1 декабря 2000 г. – Мн.: БИП, 2001. – С. 48 – 50.
98. Круглов В.А. Совершенствование процессуально-исполнительных норм по делам об административных правонарушениях // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. – Мн.: Академия МВД Республики Беларусь. – 2001. – № 1. – С. 46 – 53.
99. Круглов В.А. Становление и развитие законодательства о производстве по делам об административных правонарушениях // Тр. Института нац. безопасности Республики Беларусь. – Мн.: ИНБ Республики Беларусь, 1999. – № 9. – С. 150 – 160.

100. Круглов В.А. Становление и развитие законодательства о производстве по делам об административных правонарушениях // Тр. Института нац. безопасности Республики Беларусь. – Мн.: ИНБ Республики Беларусь, 1999. – № 9. – С. 150 – 160.

101. Круглов В.А., Рябцев Л.М. О проекте структуры Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь по делам об административных правонарушениях // Актуальные вопросы охраны правопорядка и борьбы с преступностью: Сб. науч. тр. преподавателей, адъюнктов и соискателей / Под ред. канд. юрид. наук Л.В. Саленика. – Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 1998. – С. 10 – 15.

102. Круглов В.А., Рябцев Л.М. Юридическое закрепление мер, обеспечивающих производство по делам об административных правонарушениях в разрабатываемых законопроектах гарантия надлежащей охраны прав граждан // Актуальные проблемы правоохранительной деятельности органов внутренних дел: Сб. науч. ст. преподавателей, адъюнктов и соискателей / Под ред. канд. юрид. наук Л.М. Рябцева. – Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 1999. – С. 6 – 10.

103. Круглов В.А., Сачек Т.Н. Административные правонарушения в области торговли, финансов, предпринимательской и другой хозяйственной деятельности: Учеб. пособие. – Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 1997.

104. Куракин А. О проблемах применения мер административного принуждения // Право и политика. – 2003. – № 6. – С. 150 – 152.

105. Лагун Д.А. Правовые акты Президента Республики Беларусь: Диссертация канд. юрид. наук: 12.00.01. / Белорусский государственный университет. – Мн., 2002.

106. Лазарев Б.М. Советское административное право. – М., 1990.

107. Лазарев Н.С. Вопросы совершенствования законодательства, регламентирующего деятельность административных комиссий // Уч. зап. ВНИИ сов. законодательства. – М., 1965. – Вып. 5. – С. 164 – 169.

108. Левин П. Обязательность приказов для государственных служащих // Законность. – 2000. – № 10. – С. 31.

109. Линник Н. Конфискация как мера ответственности за экономические и административные правонарушения // Юрист. – 2003. – № 6. – С. 76 – 78.

110. Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения. – М., 1961.

111. Лунев А.Е. Социальное и правоохранительное значение административной ответственности // Проблемы административного права и совершенствования административной деятельности органов внутренних дел: Сб. науч. тр. – Киев: КВШ МВД СССР, 1981. – С. 17 – 31.

112. Максимов И.В. Генезис правовых основ регламентации административного штрафа в России // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 2. – С. 176 – 186.

113. Максимов И.В., Рамалданов М.Д. Административный арест как вид административного наказания // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 2. – С. 165 – 176.

114. Манохин В.М. Советское административное право. – М., 1977.

115. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишев З.Л. Российское административное право: Учебник. – М., 1996.

116. Масленников М.Я. Административно-процессуальный кодекс-это реально // Юрист. – 2001. – № 9. – С. 13 – 18.

117. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами правовой деятельности // Государство и право. – 2001. – № 2. – С. 15 – 20.

118. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. – Воронеж, 1990.

119. Масленников М.Я. Порядок применения административных взысканий: Практ. руководство. – Тверь: Прометей, 1995.
120. Мельникова В.И., Сухарева Н.В. Административное судопроизводство: цель или средство? // Право и политика. – 2003. – № 7. – С. 85 – 87.
121. Новоселов В.И. Законность актов органов управления. – М., 1968.
122. Ноздрачев А.Ф. Административное право: Фундамент. курс. – М., 1992.
123. Оболонский А.В. Человек в государственном управлении. – М., 1987.
124. Овсянко Д.М. Административное право: Учеб. пособие / Под ред. проф. Г.А. Туманова – М.: Юристъ, 1997.
125. Овсянко Д.М. Административное право: Учеб. пособие / Отв. ред. проф. Г.А. Туманов. – М., 1995.
126. Овчарова Е.В. Материально-правовые проблемы административной ответственности юридических лиц // Государство и право. – 1998. – № 7. – С. 14 – 19.
127. Павлова Е.С. Применение судьей мер административного взыскания. – М.: Юрид. лит., 1987.
128. Павловский Р.С. Советское административное право / Под ред. Р.С. Павловского. – Киев, 1986.
129. Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. – Л., 1972.
130. Плеханов Г.В. Избранные философские произведения. – М., 1956.
131. Попов Л.Л. Убеждение и принуждение. – М., 1968.
132. Россинский Б.В. Административное право. Вопросы и ответы: Учеб. пособие для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000.
133. Севрюгин В.Е. Проблемы административного права: Учеб. пособие. – Тюмень, 1994.
134. Семашко Е.В. Юридическая природа нормативных актов государственных органов Республики Беларусь: Диссертация канд. юрид. наук: 12.00.02. / Академия Управления при Президенте Республики Беларусь. – Мн., 2003. – 126 с.
135. Сергиенко Л.А. Административное право и административный процесс: Старые и новые проблемы // Государство и право. – 1998. – № 8. – С. 18.
136. Сергун П.П. Охрана прав и свобод личности в производстве по делам об административных правонарушениях. Афтореф. дис. канд. юрид. наук. – Саратов, 1987. – 26 с.
137. Серебрякова И.М. Наложение штрафов милицией Республики Беларусь и полицией Финляндии // Проблемы интеграции правовой системы Республики Беларусь в Европейское и мировое правовое пространство: Мат. междунауч. конфер. // Под ред. Н.В. Сильченко. – Гродно. – 2002. – С. 220 – 222.
138. Серебрякова И.М. О совершенствовании механизма исполнения постановлений о взыскании административного штрафа // Информ. бюлл. МВД Республики Беларусь, 1997. – № 21. – С. 63 – 65.
139. Серебрякова И.М. Участники административного производства: правовой статус // Судовы веснік. – 1997. – № 1. – С. 47 – 50.
140. Серебрякова И.М., Шкляревский А.Н. О задержании правонарушителя в связи с совершением административного правонарушения // Судовы веснік. – 1999. – № 3. – С. 57 – 58.
141. Соловей Ю.П. Актуальные проблемы административного права России // Государство и право. – 1999. – № 5. – С. 84.
142. Сорокин В.Д. О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // Правоведение. – 1999. – № 1. – С. 46 – 56.
143. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. – М.: Юрид. лит., 1968.
144. Сорокин В.Д. Условия совершенствования законодательства об административной ответственности // Уч. зап. ВНИИ сов. законодательства. – М., 1965. – Вып. 5. – С. 99 – 104.

145. Станкевич Н.Г. Земельное право Республики Беларусь: Учеб. пособие. – Мн.: Амалфея, 2000.
146. Старилов Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч.2. Книга вторая: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2001.
147. Старилов Ю.Н. Институт государственной службы: содержание и структура // Государство и право. – 1996. – № 5. – С. 14.
148. Старилов Ю.Н. Служебное право. – М., 1996.
149. Студеникина М.С. Меры административной ответственности, применяемые непосредственно народным судом (судьей) // Уч. зап. ВНИИ сов. законодательства. – М., 1965. – Вып. 5. – С. 116 – 123.
150. Студеникина М.С. Пути кодификации административного законодательства // Государство и право. – 1998. – № 8. – С. 21 – 22.
151. Студеникина М.С. Что такое административная ответственность? – М., 1990.
152. Сухарева Н.В. Судопроизводство по административным делам: история и современные проблемы // Право и политика. – 2003. – № 10. – С. 101 – 115.
153. Сухаркова А.И., Постникова А.А. Административное право Республики Беларусь. – Могилев: «Могилевская областная типография», 1999.
154. Сухаркова А.Н., Постникова А.А. Административное право Республики Беларусь. – Мн.: «Молодёжное научное общество», 2001.
155. Тарасов А.М. Президентский контроль: теоретические и практические аспекты оценки его эффективности // Государство и право. – 2002. – № 11. – С. 54.
156. Телятицкая Т.В. Административные правонарушения в области налогообложения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Бел. гос. ун-т. – Мн., 1999. – 20 с.
157. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М., 1998.
158. Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. – М., 1972.
159. Тищенко Н.М. Правовой статус субъектов производства по делам об административных правонарушениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харьков, 1988. – 24 с.
160. Тюрин В.А. Проблема применения мер обеспечения производства по делу об административных правонарушениях // Государство и право. – 2002. – № 11. – С. 11 – 27.
161. Философская энциклопедия. – М., 1964. Т. 3 (ст. «Наука»).
162. Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник. – М., 1999.
163. Шестобитов А. Юридическое лицо как субъект административной ответственности // Юрист. – 2001. – № 8. – С. 98 – 101.
164. Шестобитов А.В. Административная ответственность юридических лиц // Проблемы интеграции правовой системы Республики Беларусь в Европейское и мировое правовое пространство: Мат. междунар. научн. конфер. // Под ред. Н.В.Сильченко. – Гродно. – 2002. – С. 211 – 214.
165. Широков А.С. Социальная вредность и общественная опасность противоправного деяния: проблема соотношения // Право и политика. – 2004. – № 2. – С. 21 – 26.
166. Шкарупа В.К. Доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственным органам внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Киев, 1985. – 25 с.
167. Шкарупа В.К. Процессуальные средства выявления органами внутренних дел причин и условий совершения административных правонарушений // Актуальные проблемы административной деликтологии: Сб. науч. тр. – Киев: КВШ МВД СССР, 1984. – С. 161 – 169.
168. Шпак А.С. Участие граждан в охране правопорядка: новый закон. // Право Беларуси. – 2004. – № 1. – С. 44 – 45.

169. Юридическая ответственность: проблемы теории и практики: Сб. науч. тр. / Под ред. проф. В.А. Кучинского, доцента Э.А. Саркисовой. – Мн.: Академия МВД РБ, 1996.
170. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. – М., 1979.
171. Юсупов В.А. Теория административного права. – М., 1985.
172. Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. – 1999. – № 3. – С. 5 – 10.
173. Якимов А.Ю. Принципы юрисдикционного процесса // Государство и право. – 1999. – № 5. – С. 5 – 11.
174. Ямпольская Ц.А. О взаимодействии государственных органов и общественных организаций в современном советском обществе // Сов. государство и право. – 1978. – № 8. – С. 21 – 30.
175. Ямпольская Ц.А. О месте административного права в системе советского социалистического права // Совет. Государство и право. – 1956. – №9. – С. 96.

Список нормативных правовых актов

1. Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь. – Мн.: Амалфея, 2001.
2. Дисциплинарный устав органов внутренних дел Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь, 29 мая 2003 № // Национальный реестр правовых актов. – 2003. – № 62.
3. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: принят на 11-ой сессии Верховного Совета Республики Беларусь 10-го созыва. Введен в действие с 1 июня 1985 года. Текст Кодекса по состоянию на 5 января 2006 год. – Мн.: Амалфея, 2006.
4. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: принят Палатой представителей 17 декабря 2002 г., одобрен Советом Республики 2 апреля 2003 г. – Мн.: Амалфея, 2003.
5. Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями). Принята на республиканском референдуме 24 ноября 1996 г. – Мн.: Полымя, 2001.
6. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь № 390 от 17 июля 2001 г. // Национальный реестр правовых актов. – 2001. – № 69.
7. О государственной службе в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204, с изм. и доп.: Закон от 29 июня 2004 г. № 304 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2004 г. – № 120.
8. О государственных наградах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 18 мая 2004 г. № 288, с изм. и доп.: Закон Республики Беларусь от 4 мая 2005 г. № 10 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2005. – № 70.
9. О государственных секретах: Закон Респ. Беларусь от 29 ноября 1994 г. № 3410 // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1995 г. – № 3, ст. 5. В редакции Закона от 4 января 2003 г. № 172 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – № 8, с изм. и доп.: Закон от 4 января 2003 г. – № 172 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – № 8.
10. О гражданстве Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 1 августа 2002 г. № 136 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2002. – № 120
11. О Комитете государственного контроля Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 9 февраля 2000 г. // Ведомости Национального Собрания. – 2000. – № 9.
12. О массовых мероприятиях в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 30 декабря 1997 г. № 114. В редакции Закона от 7 августа 2003 г. № 233 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – № 93, с изм. и доп.: Закон от 29 ноября 2003 г. № 253 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – № 136.

13. О мерах по обеспечению порядка при осуществлении валютных операций: Декрет Президента Республики Беларусь от 5 февраля 1997 г. № 1 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. – 1997. – № 4.

14. О местном управлении и самоуправлении: Закон Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. № 617. В редакции Закона от 10 января 2000 г. № 362 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000 г. – № 8, с изм. и доп.: Закон от 1 ноября 2004 г. № 340 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2004. – № 189.

15. О милиции: Закон Республики Беларусь от 26 февраля 1991 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1991. – № 13, с изм. и доп.: Закон от 19 мая 2000 г. № 391 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 50.

16. О некоторых вопросах награждения государственными наградами Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 8 апреля 2005 г. № 168, с изм. и доп.: Указ Президента Республики Беларусь от 16 июня 2005 г. № 277 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2005. – № 95.

17. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 7, с изм. и доп.: Закон от 4 января 2002 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2002. – № 7.

18. О повышении конкурентоспособности продукции отечественного производства (работ, услуг) и об усилении ответственности изготовителей, поставщиков и продавцов за качество продукции (работ, услуг): Указ Президента Республики Беларусь от 20 мая 1998 г. № 268 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. – 1998. – № 15.

19. О политических партиях: Закон Республики Беларусь от 5 октября 1994 г. № 3266 // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь, 1994. – № 30, ст. 509. В редакции Закона Республики Беларусь от 19 июля 2005 г. № 35 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2005. – № 120, с изм. и доп.: Закон Республики Беларусь от 19 июля 2005 г. № 35 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2005. – № 120.

20. О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 2 июня 1993 г. № 2335 // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1993 г. – № 22, ст. 274, с изм. и доп.: Закон от 24 июля 2002 г. № 134 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2002. – № 87.

21. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от от 3 июня 1993 г. № 2339, с изм. и доп.: Закон от 4 января 2003 г. № 178 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – № 8.

22. О практике применения судами законодательства, регулирующего производство по делам об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 25 марта 1999 г. № 1 // Национальный реестр правовых актов. – 1999. – № 30, с изм. и доп.: Национальный реестр правовых актов. – 2001. – № 39.

23. О Президенте Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 21 февраля 1995 г. // Ведомости Национального собрания. – 1997. – № 24.

24. О профессиональных союзах: Закон Республики Беларусь от 22 апреля 1992 г. № 1605. В редакции Закона от 14 января 2000 г. № 371 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 23, с изм. и доп.: Закон от 14 июля 2000 г. № 416. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 69.

25. О республиканских и местных собраниях: Закон Республики Беларусь от 12 июля 2000 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 67.

26. О свободе совести и религиозных организациях: Закон Республики Беларусь от 17 декабря 1992 г. № 2054 // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1993. – № 2, ст. 18. В редакции Закона от 31 октября 2002 г. № 137 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2002. – № 123, с изм. и доп.: Закон от 31 октября 2002 г. № 137 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2002. – № 123.

27. О Совете Министров Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 7 июля 1998 г. № 178, с изм. и доп.: Закон Республики Беларусь от 31 января 2003 г. № 186 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – № 17.

28. О ставках государственной пошлины и предоставлении дополнительных льгот по ее уплате: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 26 марта 2003 г. № 402 // Национальный реестр правовых актов. – 2003. – № 38, с изм. и доп.: Национальный реестр правовых актов. – 2003. – № 79; Национальный реестр правовых актов. – 2003. – № 113.

29. О статусе военнослужащих: Закон Республики Беларусь от 13 ноября 1992 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1992. – № 28, с изм. и доп.: Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1993. – № 14; 1995. – № 17, 19; Ведомости Национального Собрания Республики Беларусь. – 1998. – № 2; Национальный реестр правовых актов. – 2000. – № 5.

30. О судоустройстве и статусе судей в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 13 января 1995 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1995. – № 11, с изм. и доп.: Закон от 11 ноября 2002 г. № 145 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2002. – № 128.

31. Об иммиграции: Закон Республики Беларусь от 29 декабря 1998 г. // Ведомости Национального Собрания. – 1999. – № 3.

32. Об образовании: Закон Республики Беларусь от 29 октября 1991 г. В редакции Закона от 19 марта 2002 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2002. – № 37.

33. Об обращении граждан: Закон Республики Беларусь от 6 июня 1996 г. № 407 // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1996. – № 21, ст. 376. В редакции Закона от 1 ноября 2004 г. № 340 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2004. – № 189,2/1089, с изм. и доп.: Закон от 1 ноября 2004 г. № 340 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2004. – № 189.

34. Об общественных объединениях: Закон Республики Беларусь от 4 октября 1994 г. № 3254. // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь, 1994. – № 29, ст. 503. В редакции Закона Республики Беларусь от 19 июля 2005 г. № 36 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2005. – № 120, с изм. и доп.: Закон Республики Беларусь от 19 июля 2005 г. № 36 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2005. – № 120.

35. Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств: Декрет Президента Республики Беларусь от 19 февраля 1999 г. // Национальный реестр правовых актов. – 1999. – № 17, с изм. и доп.: Национальный реестр правовых актов. – 2002. – № 100.

36. Об установлении суммы средств, подлежащих взысканию за сутки содержания административно-арестованных в изоляторах временного содержания и специальных приемниках органов внутренних дел области: Решение Витебского областного исполнительного комитета от 21 января 1997 г. № 18.

37. Об утверждении положения о порядке прохождения стажировки в государственной нотариальной конторе: Постановление Министерства юстиции от 14 июля 2000 г. № 11, с изм. и доп.: Постановление Министерства юстиции от 15 ноября 2004 г. № 36 // Зарегистрировано в Национальном реестре № 8 от 17.11.2004.

38. Об утверждении положения о прохождении службы в органах внутренних дел Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 13 ноября 2001 г. № 671, с изм. и доп.: Указ Президента Республики Беларусь от 2 июля 2002 г. № 345 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2002. – № 77.

39. Об утверждении положения о прохождении службы в органах финансовых расследований Комитета Государственного Контроля Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 2 ноября 2001 г. № 618, с изм. и доп.: Указ Президента Республики Беларусь от 2 июля 2002 г. № 345 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2002. – № 77.

40. Об утверждении правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25 октября 1999 г. № 1654, с изм. и доп.: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 июля 2002 г. № 949 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь – 2002. – № 82.

41. Об участии граждан в охране правопорядка: Закон Республики Беларусь от 26 июня 2003 г. // Национальный реестр правовых актов. – 2003. – № 74.

42. Положение о дипломатической службе Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь, 6 апреля 1995 г. № 142, с изм. и доп.: Указ Президента Республики Беларусь от 21 февраля 2005 г. № 97. // Национальный реестр правовых актов. – 2005. – № 108

43. Положение о порядке депортации иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь: Постановление Сов. Министров Республики Беларусь от 25 окт. 1999 г., № 1653 // Национальный реестр правовых актов. – 1999. – № 84.

44. Положение о порядке образования и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 10 декабря 2003 г. // Национальный реестр правовых актов. – 2003. – № 148.

45. Положение о порядке проведения медицинского освидетельствования иных лиц для установления факта употребления алкоголя, наркотических и токсикоманических средств и состояния опьянения: Постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 18 февраля 2003 г. № 10 // Национальный реестр правовых актов. – 2003. – № 29.

46. Положение об Управлении делами Президента Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 29 февраля 2000 г. № 97 // Национальный реестр правовых актов. – 2000. – № 24, с изм. и доп.: Национальный реестр правовых актов. – 2001. – № 108.

47. Примерное положение о добровольной дружине и Типовое положение о порядке оформления и деятельности внештатных сотрудников правоохранительных органов, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, пограничных войск Республики Беларусь: Постановление Сов. Министров Республики Беларусь от 17 октября 2003 г. № 1354 // Национальный реестр правовых актов. – 2003. – № 124.

48. Примерное положение о медицинском вытрезвителе: Постановление Сов. Министров Республики Беларусь, 26 декабря 2003 г. № 1690 // Национальный реестр правовых актов. – 2004. – № 2.

49. Таможенный кодекс Республики Беларусь от 06.01.1998 г. // Ведомости Национального Собрания. – 1998. – № 10 – 12.

50. Трудовой кодекс Республики Беларусь. – Мн.: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 1999.

51. Уголовный кодекс Республики Беларусь. – Мн.: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 1999.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Тематический план	5
Конспект лекций	7
Тема 1. Административное право как отрасль права.....	8
Тема 2. Наука административного права	35
Тема 3. Административно-правовые нормы и административно-правовые отношения	41
Тема 4. Государственное управление как объект административного права	65
Тема 5. Органы государственного управления (исполнительной власти).....	83
Тема 6. Президент Республики Беларусь и исполнительная власть.....	96
Тема 7. Совет министров Республики Беларусь.....	128
Тема 8. Республиканские органы государственного управления.....	141
Тема 9. Правовой статус органов местного управления и самоуправления.....	158
Тема 10. Граждане как субъекты административного права	177
Тема 11. Общественные объединения как субъекты административного права.....	206
Тема 12. Правовой статус государственных служащих.....	258
Тема 13. Административно-правовые формы деятельности органов исполнительной власти.....	305
Тема 14. Методы деятельности органов публичной администрации.....	350
Тема 15. Контроль за субъектами административного права	374
Рейтинговый контроль по дисциплине «Административное право»	395
Методические рекомендации по подготовке к практическим занятиям, образцы решения задач, планы практических занятий.....	398
Тематика контрольных работ и методические рекомендации по их выполнению для студентов заочного обучения	429
Вопросы к зачёту и экзамену по дисциплине «Административное право»	442
Список литературы	447

Учебное издание

ПУГАЧЁВА Тамара Ириковна

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС
для студентов специальности 1-24 01 02 «Правоведение»

В четырех частях

Часть 1

Редактор *Ю.Г. Зеленко*

Дизайн обложки *И.С. Васильевой*

Подписано в печать 27.06.2006. Формат 60x84 $\frac{1}{16}$. Гарнитура Таймс. Бумага офсетная.

Печать трафаретная. Усл. печ. л. 26,68. Уч.-изд. л. 33,47. Тираж 156 экз. Заказ 579.

Издатель и полиграфическое исполнение –
Учреждение образования «Полоцкий государственный университет»

ЛИ № 02330/0133020 от 30.04.04	ЛП № 02330/0133128 от 27.05.04
--------------------------------	--------------------------------

211440 г. Новополоцк, ул. Блохина, 29