

И.И. Шматков

**Административное
право**

(КУРС ЛЕКЦИЙ)

И.И. Шматков

Административное право

(курс лекций)

ЮНИТИ
UNITY

Москва · 2003г.

УДК 342(470)(075.8)

ББК 67.400(2Рос)я73

П68

Рецензенты:

Просвирин Ю.Г., доктор юридических наук
Журавлев М.М., кандидат юридических наук,
доктор философских наук

Шматков И.И.

Административное право: Курс лекций.

П68 — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. — 289 с.

ISBN 5-238-00394-3

Курс лекций составлен кандидатом юридических наук Шматовым И.И. в соответствии с программой курса «Административное право».

Для студентов, аспирантов и преподавателей высших и средних профессиональных образовательных учреждений, а также широкого круга читателей.

ББК 67.400(2Рос)я73

ISBN 5-238-00394-3

© И.И. Шматов, 2003

© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2003

Воспроизведение всей книги или любой ее части запрещается без письменного разрешения издательства

Лекция 1.

Управление, государственное управление, исполнительная власть.

Административное право связано с регулированием административной, управленческой деятельности государства. Государственная управленческая деятельность появилась одновременно с возникновением публичной власти, поэтому на самых ранних этапах развития государственности принимались правовые нормы, регулировавшие отдельные вопросы управленческой деятельности. Управление является важнейшим инструментом организационного воздействия государства и других элементов политической системы Республики Беларусь на все стороны общественной жизни, средством обеспечения экономических и политических преобразований в обществе.

В широком смысле управление означает руководство кем-либо (или кем-либо). Раскроем содержание руководства, его функциональное назначение. Основные черты, характеризующие общее понятие управления:

1. Управление есть функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных), обеспечивающая их целостность, т.е. достижение стоящих перед ними задач, сохранение их структуры, поддержание должного режима их деятельности.

2. Управление служит интересам взаимодействия составляющих ту или иную систему элементов и представляющих единое целое с общими для всех элементов задачами.

3. Управление — внутреннее качество целостной системы, основными элементами которой являются субъект (управляющий элемент) и объект (управляемый элемент), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации (самоуправления).

4. Управление предполагает не только внутреннее взаимодействие составляющих систему элементов. Существует множество взаимодействующих целостных систем различного иерархического уровня, что предполагает осуществление управленческих функций как внутрисистемного, так и межсистемного характера. В последнем случае система высшего порядка выступает в роли субъекта управления по отношению к системе низшего порядка, являющейся в рамках взаимодействия между ними объектом управления.

5. Управление по своей сути сводится к управляющему воздействию субъекта на объект, содержанием которого является упорядочение системы, обеспечение ее функционирования в полном соответствии с закономерностями ее существования и развития. Это — целенаправленное упорядочивающее воздействие, реализуемое в связях

между субъектом и объектом и осуществляемое непосредственно субъектом управления.

б. Управление реально тогда, когда налицо известное подчинение объекта субъекту управления, управляемого элемента системы ее управляющему элементу. Следовательно, управляющее (упорядочивающее) воздействие — прерогатива субъекта управления.

Социальное управление как атрибут общественной жизни выражается в признаках, предопределенных общими чертами, свойственными управлению как научной категории, а также особенностями организации общественной жизни. Наиболее существенное значение имеют следующие из них.

- социальное управление есть только там, где имеет место совместная деятельность людей. Сама по себе такого рода деятельность (производственная и иная) еще не в состоянии обеспечить необходимое взаимодействие ее участников, бесперебойное и эффективное выполнение стоящих перед ними общих задач, достижение общих целей. Управление организует людей именно для совместной деятельности в определенных коллективы и организационно их оформляет.

- социальное управление своим главным назначением имеет упорядочивающее воздействие на участников совместной деятельности, придающее взаимодействию людей организованность. При этом обеспечивается согласованность индивидуальных действий участников совместной деятельности, а также выполняются общие функции, необходимые для регулирования такой деятельности и прямо вытекающие из ее природы (например, планирование, координация, контроль и т.п.).

- социальное управление имеет в качестве главного объекта воздействия поведение (действия) участников совместной деятельности, их взаимоотношения. Это — категории сознательно-волевого характера, в которых опосредствуется руководство поведением людей.

- социальное управление, выступая в роли регулятора поведения людей, достигает этой цели в рамках общественных связей, являющихся, по сути, управленческими отношениями. Возникают они, прежде всего, между субъектом и объектом в связи с практической реализацией функций социального управления

- социальное управление базируется на определенной соподчиненности воли людей — участников управленческих отношений, так как их отношения имеют сознательное - волевое опосредствование. Воля управляющих приоритетна по отношению к воле управляемых. Отсюда — властность социального управления, означающая, что субъект управления формирует и реализует “господствующую волю”, а объект подчиняется ей. Так выражается властно-волевой момент социального

управления.

- социальное управление нуждается в особом механизме его реализации, который олицетворяют субъекты управления. В роли таковых выступают 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.

Управление, пониматься в качестве механизма организации общественных связей. Элементом системы социального управления является местное самоуправление. В качестве объекта управления здесь выступает все общество в целом, все варианты развивающихся в нем общественных связей.

Государственное управление — разновидность социального управления, под которым понимается специфический вид государственной деятельности, отличный от ее иных проявлений (например, законодательная, судебная, прокурорская деятельность), а также от управленческой деятельности общественных объединений и других негосударственных формирований (трудовые коллективы, коммерческие структуры и т.п.).

Государственное управление — разновидность социального управления, с функционированием которой традиционно связано формирование особой правовой отрасли, а именно административного права. При этом каждая из них обладает определенными особенностями, обусловленными «разделением труда» между органами государства.

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.

Место и роль государственного управления в механизме государственной власти определялись следующими характеристиками:

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

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

3. 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.

4. Государственное управление носит государственно-властный характер. Субъекты государственного управления исполнительной деятельности наделены государственно-властными полномочиями и выступают от имени государства.

5. Государственное управление имеет непосредственный, деятельностный характер, т.е. в процессе осуществления управленческой, исполнительной деятельности повседневно реализуются функции государства в межотраслевых (финансы, госстандарты, 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.).

6. Государственное управление - активная и целенаправленная подзаконная деятельность, осуществляемая на основе и во исполнение законов, применительно к важнейшим сферам жизни общества и в порядке общего и оперативного руководства.

7. 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.

8. 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.

9. Государственное управление - прерогатива специальных субъектов, представляющих собой исполнительно-распорядительные органы государственной власти или органы государственного управления.

10. 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.

Государственное управление - это разновидность социального управления, с функционированием которой традиционно связано формирование особой правовой отрасли, а именно административного права.

Органы государственного управления рассматриваются в качестве исполнительного аппарата государственной власти или государственной администрации, являющейся основным звеном практической реализации законодательства, а также иных правовых актов органов государственной власти.

Государственное управление осуществляется на основе определенных принципов. Под принципами понимаются теоретические положения, идеи, отражающие объективные закономерности развития общества и государства. Принципы государственного управления отражают наиболее существенные стороны организации и управления. Содержание принципов объективно выражает сущность управления, исполнительную деятельность, ее наиболее характерные черты.

Принципы управления образуют систему, с которой они так или иначе связаны и взаимообусловлены. В системе управленческой, исполнительной деятельности выделяют общие (социально-правовые) и организационные принципы.

К общим (социально-правовым) принципам относятся те, которые имеют общесоциальный характер и реализуются в управленческой деятельности независимо от уровня и места того или иного органа, должности, занимаемой работником, осуществляющим управленческую деятельность. К общим принципам относятся:

1. **Объективность.** Социальные процессы протекают в соответствии с объективными законами развития общества. В связи с этим от субъекта управления требуются познание и умелое использование объективных закономерностей, учет реальных возможностей, фактического состояния общества.

2. **Конкретность.** Объективные закономерности в повседневной жизни проявляются в действиях людей, которые

стремятся достичь определенной цели. Принцип конкретности состоит в осуществлении управления применительно к конкретным жизненным обстоятельствам с учетом разнообразных форм проявления объективных законов, на основе достоверной информации как о внутреннем состоянии объекта управления, так и о внешних условиях, в

которых он находится.

3. Эффективность. Суть данного принципа заключается в том, чтобы достигнуть целей управления при наименьших затратах сил, средств и времени. К критериям эффективности, которые применяются на практике, обычно относят размеры затрат, сроки выполнения задач, окупаемости и др.

4. Принцип приоритета и гарантированности прав личности. Правовое государство характеризуется тем, что права личности признаются высшей ценностью, а все государственные органы, в том числе и органы исполнительной власти, ответственны перед гражданами. Права граждан должны быть надежно защищены от любого произвола органов государства, должностных лиц и представителей власти. Провозглашение прав и свобод высшей ценностью, признание в качестве главной обязанности государства Республики Беларусь соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции) предопределяют необходимость совершенствования законодательства, приведения его в соответствие с общепринятыми принципами и нормами международного права, международными стандартами, разработки и принятия новых нормативных актов, предусмотренных Конституцией.

Для системы органов исполнительной власти характерен принцип централизации и децентрализации.

5. Принцип централизации, т.е. подчиненности нижестоящих органов вышестоящим, вытекает из единства данной системы, когда объем полномочий каждого органа исполнительной власти четко очерчен законодательством.

6. Децентрализация означает закрепление законодательством предметов ведения и полномочий за тем или иным органом (видом органов), которые он (они) должен осуществлять самостоятельно, без вмешательства вышестоящих органов. Принцип сочетания централизации и децентрализации организационно обеспечивается системой двойного подчинения объектов управления, т.е. подчиненности по вертикали и горизонтали.

Подчинение по вертикали обеспечивает необходимое единство в основных вопросах, имеющих общегосударственное значение для сферы управления. Подчинение по горизонтали позволяет учитывать местные (региональные) особенности при осуществлении управления. Централизация и децентрализация реализуются также в сочетании единоначалия и коллегиальности в управлении.

7. Законность и дисциплина. Законность как принцип управления, исполнительной деятельности означает строгое и неуклонное соблюдение и исполнение субъектами и объектами управления законов и подзаконных нормативных и иных актов

государственных органов. Законность выражается в обязанности каждого субъекта и объекта управления действовать в установленных пределах, т.е. в пределах своей компетенции. С принципом законности тесно связана дисциплина. Сущность дисциплины как принципа управления состоит в исполнении обязанностей, возложенных на систему управления и содержащихся в нормах и правилах, которые установлены полномочными субъектами управления, а также индивидуальных предписаний (актов) субъектов управления теми, кому они адресованы. Государственная дисциплина - это добросовестное исполнение обязанностей по должности, а также обязанностей, установленных полномочными государственными органами.

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

1. Отраслевой принцип. Этот принцип выступает в качестве ведущего в организации аппаратов и служб, осуществляющих исполнительную деятельность. В соответствии с ним для реализации того или иного вида управленческой деятельности образуются необходимые органы и аппараты (службы, подразделения). Отраслевой принцип обеспечивает единство государственной политики, проводимой в соответствующей отрасли, рациональное использование сил и средств, более объективное внедрение достижений науки и техники, единообразное решение общих для всей отрасли вопросов.

2. Территориальный принцип. Суть этого принципа состоит в формировании аппарата исполнительной власти на территориальной основе. Территориальный принцип позволяет обеспечить комплексное развитие сфер и отраслей управления на конкретной территории (в республике, крае, области, округе, городе, регионе).

3. Линейный принцип. Его применение обеспечивает такой тип организации аппаратов и служб, осуществляющих исполнительную деятельность, при которой каждый руководитель в пределах своей компетенции обладает в отношении подчиненных всеми правами и функциями управления. При таком построении каждый подчиненный имеет лишь одного непосредственного начальника, в компетенции которого находятся все вопросы деятельности подчиненного. Линейный принцип обычно применяется при организации небольших по численности групп и коллективов работников, труд которых относительно несложен и не требует узкой специализации. Наиболее часто с помощью этого принципа создаются низовые аппараты при управлении непосредственно исполнителями, которые не имеют подчиненных.

4. Функциональный принцип. На основе этого принципа

формируются специальные органы и аппараты исполнительной власти, которые осуществляют общие надведомственные функции управления. Применение функционального принципа обеспечивает развитие межотраслевых связей, решение вопросов, имеющих общее значение для всех или многих отраслей управления. В соответствии с рассматриваемым принципом формируются органы государственного управления, занимающие надведомственное положение и осуществляющие ту или иную межотраслевую функцию управления (статистика, стандартизация, метрология, сертификация и др.).

5. Принцип двойного подчинения. Этот принцип, как уже указывалось, обеспечивает сочетание необходимых начал централизованного руководства с учетом местных условий.

Во вторую группу организационных принципов входят:

- рациональное распределение полномочий между субъектами исполнительной деятельности, которое предполагает юридическое закрепление задач, обязанностей и прав за каждым органом, аппаратом, службой, подразделением и работником; урегулирование их взаимоотношений в исполнительной деятельности;

- ответственность субъектов исполнительной деятельности за результаты работы, которая тесно связана с принципом рационального распределения полномочий (за ненадлежащее исполнение служебных обязанностей они могут быть привлечены к дисциплинарной или иной ответственности);

- сочетание коллегиальности и единоначалия.

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 собой относительно самостоятельную ветвь (вид, разновидность) единой государственной власти Республики Беларусь, тесно взаимодействующую с законодательной и судебной ее ветвями.

2. Исполнительная власть самостоятельна, но только в

функционально-компетенционном смысле. Ее функции связаны с практической реализацией законов в общегосударственном масштабе (исполнительство), для чего используется определенная часть государственно-властных полномочий. Другая часть таких полномочий приходится на долю законодательной и судебной властей. Следовательно, исполнительную власть можно характеризовать в качестве подсистемы в рамках системы единой государственной власти или же 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 отсутствуют 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 определяющее воздействие на деятельность, поведение; право и возможность подчинять других своей воле. Ее отличительным признаком является то, что власть реализуется в отношении к различным (коллективным или индивидуальным) элементам государственно-организованного общества, т.е. в общегосударственном масштабе и в качестве специфической государственной функции правоприменительного (правоисполнительного) характера. Данное качество исполнительной власти наиболее существенно, так как раскрывает ее особую государственно-правовую природу, позволяет отграничить исполнительство такого характера от исполнительства (исполнения), присущего любой организованной ячейке человеческого коллектива или общества в качестве средства управления собственными делами (самоорганизация).

5. Исполнительная власть, являясь ветвью единой государственной власти, не может отождествляться с видом государственной деятельности. Соответствующий вид такой деятельности — не сама власть, а лишь форма ее практической реализации. Следовательно, исполнительная власть не тождественна исполнительной деятельности. Власть — сущностное выражение таковой деятельности, ее функциональной направленности и компетенционной определенности, то есть категория базового характера. В силу этого исполнительная власть не тождественна и государственному управлению, которое всегда характеризовалось как определенный вид государственно-властной деятельности.

6. Исполнительная власть, выражающаяся в особом виде

государственной деятельности, по своей сути правоприменительна. Это — ее принципиальное качество и назначение. Однако, имеется в виду правоприменение особого рода. Так, судебная власть также является правоприменительной, но применение (исполнение) требований законодательства осуществляется ею преимущественно в негативных случаях т.е. когда эти требования нарушаются и возникает необходимость в судебном принуждении либо в судебной правоохране. Для исполнительной же власти характерно в основном правоприменение позитивного характера, т.е. прямое исполнение требований законодательства, прежде всего в целях нормальной и эффективной работы всех находящихся под ее воздействием объектов экономики, культуры и т.п.

7. Исполнительная власть имеет определенное субъектное выражение. Это значит, что она олицетворяется в деятельности специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией. Таково одно из неперменных требований разделения властей. Соответственно исполнительная власть представлена в государственно-властном механизме органами исполнительной власти. Естественно, что ими не могут быть ни законодательные, ни судебные органы государственной власти.

Следовательно, исполнительная власть приобретает динамические качества через деятельность таких государственных органов, которые могут характеризоваться в качестве субъектов исполнительной власти.

8. Исполнительная власть, имея субъектное выражение, не может пониматься как система органов государственной власти, призванных осуществлять исполнительную деятельность. Единая система органов исполнительной власти и есть сама исполнительная власть и получает свое выражение в их практической деятельности.

9. Исполнительная власть характерна тем, что в непосредственном распоряжении ее субъектов находятся все наиболее существенные атрибуты государственной власти, как-то: финансы; важнейшие средства коммуникации; армия и иные воинские формирования (например, внутренние, железнодорожные войска), милиция, службы внутренней и внешней безопасности, исправительно-трудовые учреждения и т.п.

Государственное управление — синоним государственно-управленческой деятельности в широком смысле и форма практической реализации исполнительной власти в ее собственном смысле.

Сфера государственного управления — понятие, границы которого в современных условиях определяются не только практической деятельностью по реализации исполнительной власти, т.е. собственно

работой субъектов этой ветви государственной власти, но и всеми иными проявлениями государственно-управленческой деятельности (например, деятельность управленческих звеньев, не являющихся непосредственными субъектами исполнительной власти).

Государственно-управленческая деятельность — это функционирование субъектов исполнительной власти и иных звеньев государственного управления по реализации их задач и функций.

Органы государственного управления — субъекты исполнительной власти и иные звенья, осуществляющие в том или ином объеме государственно-управленческую деятельность.

Исполнительные органы — собирательный термин, который может быть использован для обозначения всех субъектов государственно-управленческой деятельности, включая субъекты исполнительной власти, а также органы управления, действующие за пределами практической реализации исполнительной власти (например, исполнительные органы системы местного самоуправления, органы управления жизнью предприятий, учреждений, общественных объединений, коммерческих структур). При этом налицо тождественность понятий “субъект исполнительной власти” и “орган исполнительной власти”.

Исполнительная власть в ее государственно-управленческом понимании в известной мере “отказывается” от функций непосредственного управления, столь характерного для условий безраздельного господства государственной собственности, т.е. почти полного обобществления всех сфер жизни. На этой основе проявляется тенденция становления системы государственного регулирования. Если государственное управление всегда исходило из необходимости постоянного и непосредственного (прямого) вмешательства аппарата управления в жизнь объектов, то сейчас главные ориентиры управляющего воздействия связываются с самостоятельностью тех или иных структур, с их известным обособлением.

Центральное место в государственно-управленческой деятельности занимает:

а) разработка и реализация политики, выражающейся в государственных программах общенационального и регионального масштабов (например, приватизации, демонополизации, инвестиционной, жилищной, энергетической и т.п.);

б) установление и эффективное проведение в жизнь правовых и организационных основ хозяйственной жизни (например, государственное стимулирование предпринимательства, обеспечение равноправия всех форм собственности, защита прав собственника, охрана прав потребителей, пресечение монополизма и недобросовестной

конкуренции и т.п.);

в) управление предприятиями и учреждениями государственного сектора;

г) регулирование функционирования различных объектов негосударственного сектора;

д) координация функционирования национализированного и денационализированного секторов хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства;

е) обеспечение реализации прав (включая их охрану) и обязанностей физических и юридических лиц в сфере государственного управления;

ж) осуществление государственного контроля и надзора за работой управляемой и регулируемой сфер.

По существу это — основные функции исполнительной власти, т.е. ведущие направления государственно-управленческой деятельности. В них находит свое прямое выражение приоритет публичных интересов в сфере государственного управления.

Лекция 2.

Понятие административного права, предмет и метод административно – правового регулирования.

Административное право представляет собой отрасль правовой системы Республики Беларусь, которая призвана регулировать общественные отношения, непосредственно связанные с государственно-управленческой деятельностью, а потому обобщенно и называются управленческими. Такого рода отношения, многообразные по своему характеру, и составляют предмет административного права.

Главная особенность данных отношений состоит в том, что они возникают, развиваются и прекращаются в сфере государственного управления, т.е. в связи с организацией и функционированием системы исполнительной власти.

Отличительные черты административного права:

1. специфический круг общественных отношений, регулируемых его нормами;
2. регулирование государственного управления, из которого вытекают указанные общественные отношения;
3. особенность административно-правового регулирования;
4. динамичность;
5. элементы публичности в его характере;
6. охват регулированием всех отраслей государственного управления, включая межотраслевое управление и управление народным хозяйством, предприятиями, учреждениями и организациями;
7. регулирование управленческих отношений (внутриорганизационных) во всех государственных органах;
8. распространение его норм на предпринимательскую деятельность;
9. неcodифицированность норм;
10. законодательный характер значительной части норм;
11. преимущественная направленность на администрацию, органы государственного управления.

Административное право состоит из трех частей, каждая из которых включает в себя несколько административно-правовых институтов.

В состав первой (общей) части административного права входят административно-правовые институты:

- закрепляющие принципы государственного управления, исполнительной власти;
- регулирующие административно-правовой статус граждан

(физических лиц);

- определяющие административно-правовой статус органов исполнительной власти, а также иных субъектов управления;
- регулирующие государственную службу и определяющие правовой статус государственных служащих;
- упорядочивающие административно-правовые статусы негосударственных объединений;
- определяющие формы и методы государственного управления, среди которых большую группу составляют нормы, регламентирующие порядок принятия актов управления, а также нормы, регулирующие применение методов управления;
- обеспечивающие законность управления.

Нормы второй (особенной) части административного права подразделяют на следующие основные группы (институты), регулирующие управление в сферах:

- межотраслевых;
- социально-политической, обеспечивающей безопасность граждан, общества и государства;
- социально-культурной деятельности государства;
- хозяйственной деятельности государства.

В рамках перечисленных групп (институтов) выделяются нормы административного права, регулирующие управление отдельными отраслями и межотраслевыми сферами (учетом, статистикой, стандартизацией и т.д.).

Третью часть отрасли административного права составляют нормы, регулирующие административно - юрисдикционную деятельность. Эти нормы содержатся в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (КоАП). Они определяют составы административных правонарушений и ответственность за их совершение; устанавливают органы и круг должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях; регламентируют производство по делам об административных правонарушениях и порядок исполнения постановлений о наложении административных взысканий.

Из вышесказанного следует, что административное право - одна из самых крупных, сложных и важных отраслей права, поскольку исполнительная власть в государстве играет большую роль.

Предмет административного права - это совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности исполнительной власти (органов управления). Эти общественные отношения непосредственно связаны с государственно-управленческой деятельностью, поэтому и называются управленческими.

В странах континентальной правовой системы предмет административного права определен четко. В него включаются все вопросы публичного управления: создание, структура, функции, организация деятельности административных органов и учреждений; административные акты; административные процедуры; публичная служба; контроль за административной деятельностью, в том числе организация административных судов и административное судопроизводство.

В странах англосаксонской системы предмет административного права понимается иначе. В Великобритании в административном праве изучается деятельность исполнительной власти и контроль за ней, при этом главное внимание уделяется формам, методам и средствам судебного контроля за администрацией.

Своеобразием отличается определение предмета административного права в США: все явления, структуры и процессы, которые можно объяснить с помощью теории разделения властей, относят к предмету конституционного права. В связи с этим предметом административного права признают лишь административное нормотворчество, административная квазисудебная деятельность и контроль судов за административными учреждениями.

Предмет административного права может быть представлен тремя видами общественных отношений:

1. Государственно-управленческие отношения – характеризуются тем, что они:

- возникают в процессе государственного управления;
- имеют в качестве обязательного субъекта орган государственного управления (исполнительной власти);
- являются преимущественно отношениями «власти – подчинения».

Эти отношения делятся на две группы:

а) организационно-структурные отношения, которые отражают организационную структуру государственного органа (министерства, ведомства, учреждения);

б) организационно-функциональные отношения, они возникают в процессе повседневной работы государственных органов и проявляются в осуществлении должностными лицами этих органов определенных прав и обязанностей, связанных с компетенцией конкретного государственного органа.

2. «Полицейские» отношения, делятся на две составляющие:

1) организационно-полицейские – отношения в сфере общественного порядка, они связаны с осуществлением повседневной организации работы по обеспечению охраны порядка;

2) административно-принудительные отношения – отношения, связанные с применением мер административного принуждения к лицам, совершившим административное правонарушение.

3. Отношения в области административной юстиции.

Под административной юстицией понимается особый процессуальный порядок рассмотрения в суде административного иска гражданина на незаконное действие должностного лица (государственного органа) и обеспечение прав гражданина путем отмены неправомерного акта. Особенностью этих отношений является то, что они возникают по инициативе (по иску) гражданина, субъективные права которого нарушены.

Данные отношения можно сгруппировать по разным основаниям.

В зависимости от субъектов управленческих отношений представляется возможным выделить следующие виды общественных отношений:

- между вышестоящими и нижестоящими органами государственного управления (например, между Советом Министров Республики Беларусь и любым министерством);

- между различными органами государственного управления, не связанными отношениями подчиненности (например, между двумя министерствами);

- между органами государственного управления и подчиненными, а также не подчиненными им предприятиями, организациями, учреждениями;

- между органами государственного управления и гражданами;

- между органами государственного управления и не государственными организациями.

По объему административной деятельности можно выделить управленческие отношения в сфере:

- общего управления (руководство комплексом отраслей государственного управления);

- специального управления (руководство по отдельным вопросам межотраслевого характера);

- отраслевого управления (руководство отдельной отраслью государственного управления).

По содержанию выделяют отношения, связанные с:

- осуществлением централизованного руководства или непосредственного оперативного управления;

- государственным регулированием деятельности общественных организаций и сотрудничества органов управления с последними;

- осуществлением органами управления деятельности по

удовлетворению нужд и запросов граждан, охране их прав.

По областям административной деятельности следует выделить управленческие отношения:

- в области управления экономикой;
- в области управления социально-культурным строительством;
- в области управления административно-политическим строительством.

Управленческие отношения можно классифицировать также в зависимости от конкретных целей их возникновения и, соответственно, административно-правового регулирования. По этому критерию выделяются две группы таких отношений:

а) внутренние или внутриорганизационные, внутрисистемные. Это отношения, связанные с формированием управленческих структур, определением основ взаимодействия между ними и их подразделениями, с распределением обязанностей, прав и ответственности между работниками аппарата органа управления и т. п. Такого рода управленческие отношения выражают интересы самоорганизации всей системы исполнительной власти сверху донизу, а также каждого ее звена. Сторонами в них выступают соподчиненные исполнительные органы, их структурные подразделения, а также должностные лица;

б) внешние — отношения, связанные с непосредственным воздействием на объекты, не входящие в систему (механизм) исполнительной власти (например, на граждан, на общественные объединения, коммерческие структуры, включая частные). В принципе это и отношения по управлению государственными предприятиями и учреждениями, так как они не являются субъектами исполнительной власти.

Изложенные позиции, относящиеся к общей характеристике управленческих отношений, составляющих предмет административного права, нуждаются в некоторых дополнениях:

Во-первых, в специально предусмотренных действующим законодательством Республики Беларусь или подзаконными административно-правовыми нормами случаях в управленческих отношениях, регулируемых административным правом, субъект исполнительной власти может отсутствовать. Но он в подобной ситуации обязательно заменяется равнозначной по юридическому смыслу стороной, которая наделена необходимым объемом юридически-властных полномочий. Эта сторона получает тем самым возможность выступать уже и от имени государства.

Во-вторых, особо следует выделить управленческие отношения, которые возможны между различными звеньями системы

исполнительной власти, с одной стороны, и исполнительными органами (администрацией) системы местного самоуправления, с другой.

В-третьих, управленческая деятельность имеет место не только в сфере государственного управления и внутренней жизни негосударственных формирований. Практически ее отдельные проявления можно обнаружить и в процессе функционирования органов законодательной (представительной) и судебной власти, а также органов прокуратуры.

Предмет административного права достаточно разнообразен, но в принципе охватывает однотипные общественные отношения, управленческие по своей природе, а именно:

а) управленческие отношения, в рамках которых непосредственно реализуются задачи, функции и полномочия исполнительной власти;

б) управленческие отношения внутриорганизационного характера, возникающие в процессе деятельности субъектов законодательной (представительной) и судебной власти, а также органов прокуратуры;

в) управленческие отношения, возникающие с участием субъектов местного самоуправления;

г) отдельные управленческие отношения организационного характера, возникающие в сфере "внутренней" жизни общественных объединений и других негосударственных формирований, а также в связи с осуществлением общественными объединениями внешне властных функций и полномочий.

Административное право в рамках своего предмета создает определенный правовой режим организации и деятельности прежде всего субъектов исполнительной власти в полном соответствии с их конституционным назначением, а также поведения всех иных участников регулируемых управленческих отношений. В этом заключается основное проявление служебной роли данной отрасли российского права, его регулятивная функция.

Административное право — отрасль 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).

Для правильного понимания предмета административного права необходимо учитывать ряд важных обстоятельств:

- в этих отношениях непременно участвует тот или иной орган

государственного управления (его должностное лицо);

- эти отношения складываются по поводу осуществления государственным органом (должностным лицом) возложенных на них управленческих функций;

- это отношения власти - подчинения.

Предмет правового воздействия - главный, но не единственный критерий разграничения системы права на отрасли права, которые различаются также по методу правового регулирования, источникам правовых норм, субъектам (субъектам правоотношений) и другим признакам.

Метод правового регулирования - это система юридических средств, с помощью которых государство оказывает необходимое воздействие на волевое поведение участников общественных отношений.

Наряду с общим методом регулирования существуют конкретные методы, характерные для тех или иных отраслей, к которым относятся императивный, диспозитивный, поощрительный, рекомендательный, метод автономии и равенства сторон, убеждения и принуждения.

Характеристика метода административно-правового регулирования может быть дополнена присущими ему структурными компонентами, к числу которых относятся:

а) установление границ регулируемых отношений;

б) издание соответствующих нормативных актов, предусматривающих права и обязанности субъектов;

в) наделение участников общественных отношений административной правоспособностью и административной дееспособностью, позволяющими им вступать в разнообразные правовые отношения;

г) определение мер ответственности в случае нарушения этих установлений.

Следовательно, существуют и иные характерные признаки, отличающие одну отрасль права от другой и составляющие содержание их метода, связанные, в частности, с системой субъектов отрасли либо с поставленными перед отраслью задачами и др.

Совместная деятельность предполагает управление, которое объективно необходимо и является неотъемлемым признаком общественного бытия - его атрибутом. Любой коллектив, любая социальная организация - это управляемая группа людей. Управленческие отношения всегда были, есть и будут, пока существует человеческое общество. Администрирование (управление) предполагает преобладание одной воли над другой, а часто и подчинение одного субъекта другому, т.е. оно неразрывно связано с властью. В системе

управленческих связей субъекты не равны и к тому же выполняют разные социальные роли.

Административное право регулирует имущественные отношения в распорядительном порядке методом власти - подчинения. Например, по распоряжению органа управления одна хозяйственная организация передает другой оборудование или имущество. В этом случае органы управления государственно-властным методом регулируют имущественные отношения.

Специфической особенностью общественных отношений, регулируемых административным правом, является неравенство сторон: один из участников таких отношений подчинен другому. Право не может и не стремится устранить это неравенство. Воспринимая его как объективную необходимость, законодатель регламентирует организацию и функционирование исполнительной власти, юридически оформляет такое неравенство, асимметрию прав и обязанностей субъектов. Этим объясняются особенности административно-правового регулирования.

Административно-правовые отношения чаще всего возникают в связи с определенными событиями, односторонними волеизъявлениями. Действиями, совершаемыми по воле одной стороны и влекущими юридические последствия, являются, например, приказ, предписание субъекта административной власти, заявления граждан, решение о выдаче лицензии, постановление о наложении штрафа. Это подтверждает практика государственного управления.

Действительно, органы государственного управления в конкретных правоотношениях реализуют предоставленные им властные полномочия, которые отсутствуют у другой стороны (например, у подчиненного органа, учреждения, предприятия).

В процессе осуществления исполнительно-распорядительной деятельности практически решаются задачи и функции государства в различных отраслях хозяйственного и социально-культурного строительства.

Суть методов административно-правового регулирования управленческих отношений может быть сведена к следующему:

а) установление определенного порядка действий - предписание к действию в соответствующих условиях и надлежащим образом предусмотренным данной административно-правовой нормой;

б) запрещение определенных действий под страхом применения соответствующих юридических средств воздействия;

в) предоставление возможности действовать (или не действовать) по своему усмотрению, т.е. совершать либо не совершать предусмотренные административно-правовой нормой действия в определенных условиях;

г) предоставление возможности выбора одного из вариантов должного поведения.

Данные отличительные особенности административно-правового регулирования управленческих общественных отношений нередко выступают в качестве взаимоотношений.

Однако административному праву присуще не только неравенство сторон регулируемых отношений, но и метод согласования и др.

В последнее время входит в практику заключение административно-правовых договоров, представляющих собой вид сделок, в которых равноправие сторон так или иначе связано с властными полномочиями одной или даже обеих договаривающихся сторон.

Административный договор - это основанный на административно-правовых нормах и выработанный в публичных интересах в результате соглашения воли двух (либо более) субъектов административного права, одним из которых всегда выступает субъект административной власти, многосторонний акт, устанавливающий (прекращающий, изменяющий) взаимные права и обязанности его участников.

Отмечая, что административное право закрепляет юридическое неравенство субъектов права - носителей административной власти во внесудебном порядке воздействовать на граждан и организации, в то же время необходимо подчеркнуть, что административно-правовое регулирование отношений властей обеспечивает и внедрение в сферу администрирования демократических начал. Закрепляя демократические начала формирования административной власти и контроля за ее деятельностью, рациональные формы организации труда, разнообразные права граждан, процедуры решения дел и разрешения споров с исполнительной властью и многое другое, административное право придает отношениям властей цивилизованный характер, способствует развитию в них начал законности, справедливости, демократии.

Административное право тесно взаимодействует с другими отраслями права. При этом необходимо иметь в виду, что административное право охватывает своим регулятивным воздействием широкие области государственной и общественной жизни, что предопределяется многообразием практического проявления действующего в Республики Беларусь механизма исполнительной власти.

Лекция 3.

Система административного права. Место административного права в правовой системе Республики Беларусь. Функции административного права.

Наряду с предметом и методом регулирования третьей особенностью самостоятельной отрасли права является ее целостность, системность, структура.

Административное право – целостная система правовых норм и институтов. Их объединяет предмет, цели, принципы, метод регулирования. В целом отрасль создает специфический – административно – правовой – режим регулирования.

«Под юридическим режимом следует понимать особую, целостную систему регулятивного воздействия - особым порядком возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, их осуществления, спецификой санкций, способов их реализации, а также действием единых принципов, общих положений, распространяющихся на данную совокупность норм». Два основных элемента более всего влияют на отраслевой режим: метод правового регулирования и содержание принципов, общих положений, пронизывающих содержание отраслевых норм (Ж. Ведель «Административное право Франции»).

Основные цели административного права:

1. создание условий для эффективной деятельности административной (исполнительной) власти как важного инструмента обеспечения безопасности граждан, общества, государственного аппарата, страны;
2. обеспечение демократической организации исполнительной власти (государственной администрации);
3. создание условий для реализации гражданами, их объединениями прав и свобод, осуществление которых связано с функционированием исполнительной власти;
4. обеспечение защиты граждан и общества от административного произвола, от злоупотреблений, небрежности, некомпетентности, своеволия субъектов исполнительной власти.

Административное право, как и другие отрасли права, представляет собой систему, которая состоит из отдельных административно-правовых институтов, тесно связанных между собой.

Нормы административного права по конкретному содержанию регулируемых ими общественных отношений подразделяются на:

- нормы, регулирующие управленческие отношения общего характера, т.е. общие для всего управления (эти нормы составляют первую (общую) часть);-

- нормы, регулирующие общественные отношения в той или иной сфере или отрасли управления, составляющие вторую (особенную) часть;

- нормы, регулирующие общественные отношения в сфере административно-юрисдикционной деятельности, составляющие третью часть.

Таким образом, административное право состоит из трех частей, каждая из которых включает в себя несколько административно-правовых институтов.

В состав первой (общей) части административного права входят следующие административно-правовые институты, т.е. группы норм, регулирующие однородные общественные отношения:

- административно-правовые статусы граждан (индивидуальные субъектов права);
- основы организации и деятельности исполнительной власти (аппарата государственного управления);
- административно-правовой статус негосударственных организаций;
- обеспечение законности деятельности исполнительной власти;
- принуждение по административному праву.

Нормы второй (особенной) части административного права подразделяют на следующие основные группы (институты), регулирующие управление в сферах:

- обеспечение безопасности граждан, общества, государства, административно-политическую деятельность;
- организационно-хозяйственную деятельность государственной администрации;
- социально-культурную деятельность государства;
- деятельность государственной администрации по организации и осуществлению политических, экономических и иных связей с другими странами (внешних связей).

В рамках перечисленных групп (институтов) выделяются нормы административного права, регулирующие управление отдельными отраслями и межотраслевыми сферами (учетом, статистикой, стандартизацией, метрологией и т.д.).

Третью часть отрасли административного права составляют нормы, регулирующие административно-юрисдикционную деятельность.

Эти нормы содержатся в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (КоАП). Они определяют составы административных правонарушений и ответственность за их совершение; устанавливают органы и круг должностных лиц, уполномоченных

рассматривать дела об административных правонарушениях; регламентируют производство по делам об административных правонарушениях и порядок исполнения постановлений о наложении административных взысканий.

Правовая наука многих государств сформировала устойчивое, порой весьма своеобразное представление об основных её институтах и их упорядоченности.

Например. В странах континентальной правовой семьи, как правило выделяются общая и особенная части административного права. Общая часть административного права охватывает нормы, принципы и правовые институты, распространяющиеся на все сферы и все правовые отношения административной деятельности. Особенная часть рассматривается как совокупность административно-правовых норм, принципов и институтов, которые регулируют вопросы, связанные с деятельностью публичной администрации в отдельных сферах управления – административно-политической, хозяйственно-экономической или социально-культурной. К особенной части относят обычно такие подотрасли административного права, как полицейское, строительное, дорожное, муниципальное (коммунальное), социальное право.

В странах англосаксонской правовой семьи деления административного права на общую и особенную части не принято.

Из вышеизложенного следует, что административное право - одна из самых крупных, сложных и важных отраслей права, поскольку исполнительная власть в государстве играет большую роль. От ее состояния в значительной мере зависят эффективность и законность управления, возможность реализации физическими и юридическими лицами своих прав.

К принципам административного права, т.е. основополагающим идеям, требованиям, выражающим сущность административного права, относятся верховенства Конституции Республики Беларусь, демократизм нормотворчества и реализации права; равенство граждан перед законом и правоприменителем; взаимная ответственность государства и личности; гуманизм; законность.

Одним из главных принципов административного права является принцип верховенства Конституции - Конституции Республики Беларусь, а также законов над иными нормативными правовыми актами. Законы и акты высшей юридической силы являются первичными источниками. Закон занимает особое место в системе нормативно-правовых актов. Он регулирует наиболее важные стороны управления, отношения, субъектами которых являются гражданин и государство (органы исполнительной власти). Принятие подзаконных административно-

правовых актов должно осуществляться на основе и во исполнение законов. Административно-правовые нормы подзаконных актов, включая ведомственные и другие акты, регулируют преимущественно внутриорганизационные управленческие отношения, если иное не предусмотрено законом. Ведомственные нормативные акты, регулирующие внешние (внеорганизационные) управленческие отношения, приобретают юридическую силу лишь после их регистрации в органах юстиции в установленном порядке.

Демократизм нормотворчества и реализации права как принцип административного права проявляется в участии граждан, общественных объединений, движений, трудовых коллективов, населения в формировании административно-правовой политики и совершенствовании административно-правовых норм, а также в реализации норм административного права, в предоставлении гражданам и общественным формированиям широкой возможности осуществлять свои права в сфере управления.

Граждане имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Равенство граждан перед законом и правоприменителем выражается в том, что все граждане независимо от национальной, социальной, религиозной и иной принадлежности, имущественного и должностного положения, принадлежности к общественным объединениям имеют равные права и обязанности в сфере управления, установленные нормами административного права, и в одинаковой степени отвечают перед законом.

Граждане имеют равное право на государственную службу, образование и т.п.

Все граждане должны отвечать за совершенные ими административные правонарушения. Граждане равны перед субъектами применения норм административного права.

Принцип взаимной ответственности государства и личности означает, что государство и личность связаны правами и обязанностями. Нарушение одной из сторон своих административно-правовых обязанностей влечет юридическую ответственность.

Так, согласно действующей Конституции каждое лицо имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Признание, соблюдение, защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.

Конституцией и другими законодательными актами установлены обязанности граждан перед государством. Каждый гражданин обязан охранять природу и окружающую среду, защищать Отечество и др.

Принцип гуманизма состоит в закреплении административно-правовыми нормами отношений между обществом, государством и личностью, между людьми на основе уважения достоинства личности, создания условий, необходимых для нормальной деятельности людей.

Рассмотрим принципы административного права признаваемые большинством зарубежных стран. В странах англосаксонской системы принцип законности формулируется как принцип господства права. Суть принципа состоит в том, что «государство располагает соответствующими гарантиями, защищающие разумные интересы индивида». Администрация не может принимать каких-либо действий без законодательного разрешения – они должны быть урегулированы и/или предписаны законом. В отношении административных органов действуют принципы – в рамках прав и против прав: администрация обязана действовать в рамках предписанных полномочий, иначе её действия могут быть оспорены в суде и признаны незаконными.

Принцип разумности и необходимости – никакие требования, устанавливаемые в административном праве, не должны противоречить здравому смыслу, должны быть разумными и обоснованными. В связи с этим западных странах устанавливаются запреты сверхформализма: не допускается ограничение прав граждан, предпринимаемые только ради соблюдения формы.

Указанные общие принципы административного права органически связаны между собой, дополняют друг друга, выражают юридическую природу отрасли, ее место в правовой системе и социальную значимость. Общие принципы административного права находят свое выражение и в принципах отдельных административно-правовых институтов.

Административное право связано со всеми отраслями права. Поэтому необходимо выделить линии соотношения административного права с другими отраслями права.

Во-первых, о согласованном применении норм административного права и норм других отраслей права;

Во-вторых, об обеспечении комплексного действия административно-правовых и иных норм;

В-третьих, о заимствовании методов регулирования других отраслей права там, где они могут дать большой эффект, чем императивные методы;

В-четвертых, о включении административно-правовых норм, в состав других отраслей и, напротив, включение последних в «ткань» административно-правового регулирования;

В-пятых, о корректности взаимных отсылок как способе юдикофункциональных «связок норм» разных правовых актов;

В-шестых, о коллизионном праве как механизме устранения юридических коллизий.

Конституционное право, основным источником которого является Конституция Республики Беларусь, непосредственно регулирует общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного устройства, полновластной деятельности государства, осуществляемые органами государственной власти - Национальным собранием, местными Советами. Они взаимодействуют в том, что регулируют отношения, связанные с деятельностью государственных органов; конституционное право закрепляет основы общественного строя, основу системы государственных органов Республики Беларусь, основные принципы деятельности государственных органов. Административное право берет исходные начала из конституционных норм, детализируя и конкретизируя их, определяя правовой механизм реализации компетенции различных государственных органов.

Наиболее тесно взаимодействуют административное и трудовое право при регулировании - служебных отношений. Административное право определяет полномочия служащих, их ответственность, проведение аттестации, присвоение классов, чинов. Нормами административного права регулируются служебные обязанности и права должностных лиц, прохождение государственной службы в ряде отраслей управления (оборона, внутренние дела и др.). Осуществляя свои служебные обязанности и права, государственные служащие вступают в государственно-служебные отношения, регулируемые административным правом.

С гражданским правом и административным правом тесно связаны по вопросам регулирования имущественных отношений, которые они обе регулируют, но только разными методами. Административное право регулирует имущественные отношения в распорядительном порядке методом власти - подчинения. Например, по распоряжению органа управления одна хозяйственная организация передает другой оборудование или имущество. В этом случае органы управления государственно-властным методом регулируют имущественные отношения. Нередко во исполнение актов управления хозяйственные и иные организации заключают договоры, руководствуясь нормами гражданского права. Акт управления может служить основанием для заключения договора между организацией (юридическим лицом) и гражданином (физическим лицом).

Однако по мере расширения рыночных отношений, свободы экономической деятельности, наличия частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности роль гражданского права в регулировании имущественных отношений возрастает. Но это не

исключает из сферы имущественных отношений, основанных на административном подчинении, административно-правового регулирования.

Административное и финансовое право взаимодействуют в том, что нормы, определяющие компетенцию и деятельность финансовых органов являются и нормами административного права. Так, организация работы государственных финансовых органов регулируется административным правом, а финансовые отношения, складывающиеся в ходе финансовой деятельности государства – финансовым правом.

Административное и уголовное право. Нормы административного права устанавливают, какое правонарушение является административным, а нормы уголовного права определяют, когда за нарушение указанных правил наступает уголовная ответственность. В определенных случаях отдельные административные правонарушения могут перерасти в преступления и наоборот.

Административное и таможенное право. Таможенное право развивалось на базе норм административного права, т.к. КоАП содержит главу, регулиующую административно-таможенные правонарушения, Государственный таможенный комитет является органом исполнительной власти.

Компетенцию налоговых органов определяют нормы налогового права, а их структурную организацию – нормы административного права. Административно-правовые средства преобладают и в установлении налогов, обеспечении налоговых поступлений.

Административное и уголовно-процессуальное и гражданско-процессуальное право. Рассмотрение дел об административных правонарушениях в суде основывается на общих процессуальных началах.

Нормы земельного права регулируют отношения между государством и землепользователями. Вместе с тем государство в лице органов управления предоставляет землепользователям земельные участки, сдает их в аренду, производит изъятие, следит за выполнением землепользователями возложенных на них обязанностей по рациональному и бережному использованию земель. Эти отношения регулируются нормами административного и земельного права.

С комплексными отраслями права - морским, воздушным, горным, лесным и другими — эта связь, в частности, состоит в том, что в них наряду с нормами других отраслей права содержатся и нормы административного права.

Административное, гражданское и ряд других отраслей права являются фундаментальными, профилирующими частями правовой системы. Место административного права в системе права определяется

характером и важностью регулируемых им общественных отношений. В административном праве содержится исходная правовая материя, в той или иной степени используемая в ряде других отраслей. Вокруг него группируются финансовое, земельное, экологическое право, т.е. оно стоит во главе целой семьи отраслей, многие нормы которых тоже закрепляют управленческие отношения и в которых широко используется административно-правовой метод регулирования.

Функция, т.е. назначение, роль, направление деятельности, - категория, непосредственно относящаяся к общей характеристике административного права как отрасли права, дающая возможность определить его внешние свойства в данной правовой системе.

С позиций общей теории права обычно выделяют основные правовые функции - организационно-структурную и конфликтно-охранительную. Будучи одной из отраслей правовой системы, административное право ориентирует на указанные функции, осуществляя их в соответствии с потребностями административно-правового регулирования.

Организационно-структурная функция раскрывается через определение структуры и порядка деятельности, распределение компетенции и организацию работы государственных органов, порядка функционирования иных государственных и общественных подсистем.

Конфликтно-охранительная функция связывается с установлением правил решения и порядка рассмотрения конфликтов между участниками общественных отношений, с охраной общества от различных правонарушений.

Кроме того, при осуществлении исполнительной власти в сфере государственного управления учитываются особенности складывающихся под влиянием проводимых в стране реформ общественных отношений, требующих разных подходов в плане обеспечения их в рамках должного правового режима. В таком понимании можно выделить группы отношений, в рамках которых:

а) государство в лице исполнительной власти сохраняет свои монопольные позиции (например, армия, транспорт и связь и т.п.);

б) наблюдается сочетание государственной инициативы и самостоятельности тех или иных объектов управления (например, системы здравоохранения, культуры, жилищный фонд, общественные объединения и т.п.).

Центральное место в государственно-управленческой деятельности принадлежит созданию определенного правового режима организации и функционирования, а также взаимодействия всех участников управленческих отношений. Достигается эта цель различными способами, например, такими, как:

а) установление и эффективное проведение в жизнь правовых и организационных основ всестороннего развития личности, удовлетворение ее запросов, охраны ее жизни и здоровья, должных условий для развития ее творческой инициативы и активности (например, в области малого предпринимательства);

б) разработка и реализация государственной политики, находящей свое выражение в таких программах, как приватизация, демополизация, инвестиции, энергосбережение и др.;

в) создание прочной правовой базы хозяйственной, социально-культурной и иной деятельности в условиях оперативной самостоятельности объектов и ограничения вмешательства в их работу «сверху» (например, обеспечение равноправия всех форм собственности, защита прав собственника, охрана прав потребителей, пресечение монополизма и недобросовестной конкуренции, государственное стимулирование коллективного предпринимательства и т.п.);

г) укрепление управленческих связей на основе эффективного взаимодействия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, стимулирование межрегиональных управленческих отношений и т.д.;

д) обеспечение реализации прав и обязанностей, а также защиты законных интересов юридических лиц в сфере государственного управления и т.п.;

е) организация управления предприятиями и учреждениями государственного сектора;

ж) регулирование функционирования различных объектов негосударственного сектора;

з) осуществление государственного контроля и надзора за работой управляемой и регулируемой сфер деятельности.

Главное в административно-правовом регулировании - его регулятивная функция.

Можно выделить следующие функции административного права:

1) правоприменительная функция, предопределяемая тем, что административное право - юридическая форма реализации исполнительной власти;

2) правотворческая функция, являющаяся выражением наделения субъектов исполнительной власти полномочиями по административному нормотворчеству;

3) организационная функция, проистекающая из организационного характера государственной управленческой деятельности, который постоянно «поддерживается» нормами административного права;

4) координационная функция, имеющая своей целью

обеспечение разумного и эффективного взаимодействия всех элементов регулируемой административным правом сферы государственного управления;

5) правоохранительная функция, обеспечивающая как соблюдение установленного в сфере государственного управления правового режима, так и защиту законных интересов и прав всех участников регулируемых управленческих отношений.

Лекция 4.

Административно-правовые нормы.

Административно-правовые нормы являются необходимым и очень важным правовым инструментом в руках государства. Без регулирующей роли административно-правовых норм невозможно представить четкий и объективно правильный процесс управления, упорядоченность во всех звеньях, координацию действий.

Административно-правовая норма - устанавливаемое государством правила поведения, целью которого является регулирование общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся (по мере необходимости) в сфере функционирования механизма исполнительной власти или (в широком смысле) государственного управления. Указанные общественные отношения принято называть управленческими.

В административно-правовых нормах непосредственно выражается регулятивная роль административного права, проявляющаяся в следующем:

а) административно-правовые нормы преследуют цель обеспечения должной упорядоченности организации и функционирования как всей системы исполнительной власти (государственного управления), так и ее отдельных звеньев, рационального их взаимодействия;

б) административно-правовые нормы определяют тот или иной вариант должного, т.е. соответствующего интересам правового государства, поведения всех лиц и организаций, действующих непосредственно в сфере государственного управления и выполняющих тот или иной объем его функций (например, администрация области), либо тем или иным образом затрагивающих своими действиями интересы этой сферы (например, общественные объединения, граждане);

в) административно-правовые нормы, действуя в сфере государственного управления, прежде всего и главным образом предназначены для обеспечения эффективной реализации конституционного назначения механизма исполнительной власти, т.е. исполнения, проведения в жизнь требований законов Республики Беларусь;

г) административно-правовые нормы, определяя границы должного поведения в сфере государственного управления, служат интересам установления и обеспечения прочного режима законности и государственной дисциплины в общественных отношениях, возникающих в процессе государственно-управленческой деятельности;

д) административно-правовые нормы в отличие от многих

других отраслей российского права имеют свои собственные юридические средства защиты от посягательств на них (невыполнение, недобросовестное выполнение их требований и т.п.). Имеется в виду административная ответственность, как правило, наступающая во внесудебном порядке;

е) административно-правовые нормы во многих случаях могут выступать в роли регулятора иных общественных отношений, а не только их защитника. Так, с их помощью обеспечивается урегулированность финансовых, земельных, трудовых и иных отношений; именно на их основе определяется порядок взимания налогов, сборов, осуществляется государственный контроль за соблюдением налогового, природоохранного, трудового законодательства, устанавливаются основные организационные начала предпринимательской деятельности и т.п.;

ж) административно-правовые нормы достаточно часто устанавливаются непосредственно в процессе реализации исполнительной власти и непосредственно ее субъектами.

Нормами административного права регулируются управленческие общественные отношения, т.е. такие отношения, которые возникают в процессе осуществления государственного управления.

Давая общую характеристику административно-правовым нормам, необходимо обратить внимание на некоторые их особенности, о соотношении правоисполнения (правоприменения) и правоустановления (правотворчества).

Административно-правовые нормы как регулятор общественных отношений управленческого типа могут характеризоваться в качестве одной из важнейших юридических форм правоприменения в сфере государственного управления. Данные нормы несут в своем содержании двоякую юридическую «нагрузку»: правоустановительную и правоприменительную. Между этими функциями административно-правовых норм теснейшая взаимосвязь, в рамках которой четко выявляется следующая закономерность: правоустановление (правотворчество) по своей сути служит целям правоприменения (исполнения). Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что действующим законодательством установлено, что нормативные акты субъектов исполнительной власти издаются «во исполнение» законов.

Административно-правовые нормы рассчитаны на более или менее длительное или постоянное бытие и применяются тогда, когда появляются обстоятельства, предусмотренные ими, и не теряют силу после кратковременного применения. По общему правилу административно-правовая норма начинает действовать через 7, 10 дней после официального опубликования; немедленно; после специально

названного срока. Можно выделить три типа действия новой нормы:

перспективное – на факты, отношения, возникшие после вступления её в силу (нормы устанавливающие наказание);

немедленное – на вновь возникшие и ранее возникшие правоотношения, но с даты вступления её в силу (норма, увеличивающая срок военной службы, была распространена и на военнослужащих, которые были призваны ранее, но не были демобилизованы к дате её вступления в силу);

с обратной силой - на вновь возникшие отношения и на правоотношения, которые возникли до её вступления, но с более ранней даты (нормы устраняющей или смягчающей ответственность).

Норма может быть отменена и прямо, и косвенно. При прямой отмене определяется дата, когда норма перестает 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, т.е. заранее установлено время её действия, то по его истечении она утрачивает силу.

Возможны три варианта установления пределов прекращения действий старой нормы:

норма «переживает» себя, если продолжает регулировать отношения, которые возникли на её основе, и после дату вступления в силу новой нормы;

немедленно прекращает действия на все отношения, которые ранее регулировала, с даты утраты силы;

досрочно прекращает действие на правоотношения, которые раньше регулировались ею, а в последствии стали регулироваться новой нормой с обратной силой.

Обратная сила нормы – это ревизионная сила, что предполагает пересмотр (ревизию) урегулированных в соответствии с действовавшей ранее нормой прав и обязанностей.

Акты, смягчающие или отменяющие ответственность за административные правонарушения, имеют обратную силу, т.е. распространяются и на правонарушения, совершенные до издания этих актов. Акты, устанавливающие или усиливающие ответственность за административные правонарушения, обратной силы не имеют.

Характерным отличительным свойством административно-правовых норм является и то, «... что во многих случаях они регулируют общественные отношения, составляющие предмет иных отраслей права. Ими обеспечивается урегулированность определенной части определенной части финансовых, налоговых, земельных, трудовых и иных отношений». Существенной специфической чертой норм административного права является также и то, что они имеют свои

средства обеспечения, охраны от возможного невыполнения, ненадлежащего выполнения их повеления. Существуют многочисленные меры административного принуждения и, в том числе и административной ответственности.

Административно- правовые нормы имеют свою структуру. Они состоят из гипотезы, диспозиции и санкции.

Гипотеза – это часть нормы, указывающая на условия, при наличии которых следует руководствоваться данной нормой, исполнять и применять её.

Диспозицией является определяющая само правило, модель поведения. Это предписания, запреты, дозволения, рекомендации. Диспозиция формулирует права и обязанности участников общественных отношений, что они могут или должны делать. Без нее не может быть нормы как таковой.

Санкция имеет место в правоохранительных нормах и отсутствует в нормах положительного регулирования.

Нормы административного права классифицируются по следующим критериям:

- по целевому назначению;
- по методу воздействия;
- по юридической силе;
- по адресатам.

По целевому назначению нормы административного права можно разделить на нормы положительного регулирования и правоохранительные.

По методу воздействия:

- обязывающие – предписывающие совершать определенные действия;
- запрещающие – предусматривающие запрет на совершение определенных действий в определенных условиях;
- уполномочивающие – выражаются возможностью адресата действовать в рамках, установленных требований по своему усмотрению;
- стимулирующие – обеспечивают с помощью соответствующих средств материального или морального воздействия должное поведение участников регулируемых управленческих отношений. Например: установление налоговых льгот.

- рекомендательные – носят рекомендательный характер. Например, регулирование взаимоотношений субъектов исполнительной власти и негосударственных образований. Например: между органами милиции и добровольной дружины.

По юридической силе:

- 1) конституционные;

- 2) нормы Президентских правовых актов;
- 3) нормы законов;
- 4) нормы органов государственного управления.

По времени действия:

а) постояннодействующие (указы, законы) – это правила, не ограниченные какими-либо сроками проявления. Действуют до их официального изменения либо отмены;

б) временнодействующие нормы (правила, определяющие чрезвычайные ситуации).

По адресам нормы классифицируются следующим образом:

- 1) нормы права, регулирующие правовое положение граждан;
- 2) нормы права, регулирующие правовое положение государственных служащих;
- 3) нормы права, регулирующие правовое положение общественных объединений;
- 4) нормы права, регулирующие правовое положение органов исполнительной власти;
- 5) нормы права, регулирующие правовое положение предприятий, учреждений, организаций в сфере государственного управления.

По содержанию нормы делятся на материальные и процессуальные.

Материальные административно-правовые нормы закрепляют права и обязанности, ответственность конкретных участников управленческих общественных отношений. В этих нормах находит отражение правовой статус, структура и компетенция названных субъектов.

Процессуальные – устанавливают порядок реализации материальных норм (процедуру их осуществления). Эти нормы регламентируют административное производство.

Действие административно-правовых норм в пространстве:

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

Нормы общего действия распространяются на всю территорию республики.

Нормы местного действия распространяют свою силу на определенную административно – территориальную единицу или действуют в пределах одного учреждения, организации.

Нормы межтерриториального (территориального) масштаба действия – это такие правила, которые распространяют свое влияние на соответствующую территорию независимо от административно –

территориальных единиц или на две и более области, города, района, поселка.

Реализация административно - правовых норм – это практическое исполнение содержащихся в административно – правовых нормах правил поведения, в целях урегулирования общественных отношений в сфере государственного управления.

Общая теория права выделяет 4 формы реализации права: соблюдение, исполнение, использование и применение.

Соблюдение - это воздержание от совершения действий, запрещаемых нормами. Особенностью соблюдения норм является то, что оно носит пассивный характер. Субъекты не совершают каких-либо действий, противоречащих нормам права, ведут по отношению к ним бездейственно. Таким образом, происходит реализация запрещающих норм. Например, Декрет Президента Республики Беларусь от 9.09.99 г. «О некоторых мерах по предупреждению чрезвычайных происшествий при проведении массовых мероприятий», которым запрещается реализация алкогольных напитков и пива в местах проведения массовых мероприятий и в радиусе 500 метров прилегающих к ним территорий.

Исполнение – точное следование участников управленческих отношений тем юридическим предписаниям, которые содержатся в административно - правовой норме. Например, пассажиры обязаны оплатить проезд в общественном транспорте, пешеходы обязаны переходить дорогу на зеленый свет. Посредством исполнения реализуются в основном обязывающие нормы.

Использование – как форма реализации административно - правовых норм предполагает ситуацию, когда субъектом совершаются правомерные действия, связанные с осуществлением своих субъективных прав в сфере государственного управления (этим способом реализуется управомочивающие нормы). Например, участие в демонстрации, передвижение по территории Республики Беларусь, подача жалобы в соответствующий орган, издание президентом Республики Беларусь декретов

Применение - выражается в издании уполномоченному органу государственного управления индивидуальных и нормативных актов и разрешение на их основе конкретных дел.

Известно 2 основных варианта реализации административно - правовых норм: исполнение и применение.

Применение нормы административного права — это не однократное действие определенный процесс, имеющий начало и окончание и состоящий из ряда последовательных стадий.

Первую стадию составляет установление фактической основы дела. В ходе этой стадии устанавливаются и исследуются только те

факты и обстоятельства, которые предусмотрены нормой права и являются юридически значимыми — правомерными либо неправомерными, поскольку право не может применяться к обстоятельствам, не имеющим юридического характера.

Установление и анализ фактических обстоятельств, необходимых в дальнейшем для разрешения дела, осуществляется при помощи юридических доказательств, фактов (предметов, показаний свидетелей и очевидцев и т. д.), добытых в установленных законом формах и порядке.

Всестороннее и полное исследование фактических обстоятельств, собранных в соответствии с требованиями закона, способствует достижению объективной истины по делу и правильному принятию решения.

Вторую стадию применения норм административного права составляет установление юридической основы дела. На этой стадии правоприменительного процесса дается правовая квалификация (юридическая оценка) установленным фактическим обстоятельствам дела, выбирается правовая норма, подлежащая применению, проверяется ее юридическая сила, подлинность текста, выясняется ее действие во времени, в пространстве и по кругу лиц. Здесь же необходимо руководствоваться общим положением — «закон обратной силы не имеет», согласно которому нельзя применять норму права, хотя и действующую в данный момент, но которой не было, когда рассматриваемые отношения возникли или прекратились.

Принятие решения по делу — третья завершающая стадия процесса применения норм административного права.

Решение по делу сопровождается одновременно совершением полномочным органом (письменно или в иной форме) индивидуально—правового акта, (акта применения права), являющегося юридическим фактом и служащим основой для возникновения правоотношения. Им могут быть постановления, решения, распоряжения, приказы, издаваемые органами государственного управления (должностными лицами), а также акты судебных органов.

В юридической литературе как отдельная стадия выделяется доведение актов применения до заинтересованных органов и лиц, по организации их практического исполнения и контролю за их исполнением.

Источники административного права — это конкретные формы выражения норм соответствующей отрасли.

Нормы административного права содержатся в различных по своему характеру и значению юридических актах. Многообразие административно-правовых норм предполагает и многообразие

источников административного права Республики Беларусь. В их числе нормативные акты законодательных и распорядительных органов, исполнительных, а также утверждаемые этими органами правила, положения, уставы и т.п.

К числу источников административного права относятся:

Во-первых, Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями). Многие из содержащихся в ней общих норм имеют прямую административно-правовую направленность, например конституционные нормы, определяющие основы формирования деятельности органов исполнительной власти (ст. 106, 107, 117), закрепляющие основные права и свободы граждан в сфере государственного управления (ст. 22-51) и др.

Во-вторых, административно-правовые нормы содержатся также в законодательных актах. Наиболее важное значение при этом имеют законы Республики Беларусь, принимаемые Парламентом - Национальным собранием.

В-третьих, источником административного права являются также нормативные указы и распоряжения Президента, имеющие обязательную силу на всей территории Республики Беларусь, а также декреты, имеющие силу законов (ст. 85 Конституции).

В-четвертых, к числу источников административного права относятся также постановления Правительства Республики Беларусь (ст. 106 Конституции).

В-пятых, в межотраслевом и отраслевом масштабе в качестве источников административного права служат нормативные акты государственных комитетов, министерств (приказы, инструкции и др.). Источниками административного права являются также нормативные акты представительных и исполнительных органов местного управления и самоуправления.

В-шестых, местные Советы, исполнительные и распорядительные органы на основании действующего законодательства принимают решения, имеющие обязательную силу на соответствующей территории (ст. 122 Конституции).

В-седьмых, межгосударственные соглашения (Конвенция 1997г. «О взаимном признании и исполнении решений по делам административных нарушений правил дорожного движения»);

В-восьмых, источниками административного права внутриорганизационного характера можно назвать нормативные акты руководителей государственных корпораций, концернов, объединений, предприятий и учреждений (или акты их коллективных органов).

Многообразие административно-правовых норм и источников административного права остро ставит проблему его систематизации и

кодификации. Административное право относится к числу самых несистематизированных и тем более некодифицированных отраслей правовой системы.

Наличие большого числа источников разной юридической силы, принятых в разное время, - объективный факт, который отрицательно сказывается на состоянии систематизации отрасли. Во-первых, потому что нельзя в один акт поместить такое огромное количество норм, которого требует правовое регулирование управления. Во-вторых, кодификация означала бы чрезмерную централизацию правотворчества, лишение органов исполнительной власти в центре и на местах возможности регулирования общественных отношений.

Систему административно-правовых норм необходимо совершенствовать. Основными направлениями этой работы являются:

повышение качества и взаимосвязи правовых норм, постоянная замена актов более совершенными;

усиление роли законов в регулировании организации и функционирования государственной администрации;

устранение пробелов в административно-правовом регулировании;

принятие актов, способствующих осуществлению проводимых в стране реформ.

Общая административно-правовая кодификация представляет собой сложную задачу, поэтому на первый план выдвигается необходимость систематизации административно-правовых норм, приведения их в соответствие с потребностями сегодняшнего дня, с интересами проводимой экономической реформы, с институтами, закрепленными в Конституции.

Результат кодификации законодательства, являющейся разновидностью правотворчества, - издание нового сводного акта (например, кодекса, устава), заменяющего ранее действовавшие акты по соответствующему вопросу. Такой акт имеет обычно сложную структуру, а его нормы носят устойчивый характер и рассчитаны на длительное применение.

Кодификация законодательства может быть всеобщей (переработке подвергается все законодательство), отраслевой (проводятся кодификационные работы в пределах определенной отрасли законодательства) или специальной (охватываются нормы определенного правового института, например нормы об охране животного мира).

В научной литературе ставится вопрос о кодификации норм административного права по институтам. Предлагается, например, издать законы об организации государственного управления, о государственной службе и единый закон о порядке рассмотрения заявлений, предложений

и жалоб граждан (с охватом правовых норм о судебном обжаловании действий государственных органов и должностных лиц).

Лекция 5.

Административно-правовые отношения.

Административно—правовые нормы, оказывая регулирующее воздействие на общественные отношения в сфере государственного управления, придают им правовой характер.

Административно-правовые отношения - это урегулированные нормами административного права общественные отношения управленческого характера, в которых стороны выступают носителями взаимных юридических прав и обязанностей, установленных и обеспеченных указанной нормой.

Правоотношения создаются (возникают) непосредственно в конкретном случае между конкретными субъектами, как правило, в процессе применения административно-правовых норм, т.е. как следствие издания полномочными органами государственного управления (должностным лицом) индивидуального акта.

Административно-правовые отношения представляют собой: а) разновидность правовых отношений; б) отношения, разнообразные по своему юридическому содержанию; в) отношения, отличающиеся разнообразием их участников, субъектов.

Административно-правовые отношения - это результат регулирующего воздействия на данное общественное отношение правовой нормы, придающей ему юридическую форму; регламентация правовой нормой действий (поведения) сторон этого отношения, корреспонденция взаимных обязанностей и прав сторон правоотношения, которая определяется правовой нормой, и т.п.

Особенности административно—правовых отношений.

1. Они складываются непосредственно в связи с осуществлением органами государственного управления задач исполнительно—распорядительной деятельности.

2. Их участниками могут быть разнообразные субъекты, органы государственного управления, предприятия, учреждения, граждане и др., чьи интересы связаны с осуществлением исполнительно—распорядительной деятельности.

3. Обязательным субъектом должен быть орган государственного управления.

4. Невозможность их возникновения без участия органа государственного управления (должностного лица) или в определенных законом случаях общественной организации, наделенной внешневластными полномочиями.

5. Орган государственного управления или должностное лицо действует властно, распоряжаясь, т. е. реализуя принадлежащие ему

полномочия государственно-властного характера.

6. Они могут возникнуть по инициативе любой из сторон, но согласие второй стороны не является обязательным условием их возникновения, в тех случаях, когда таковое согласие (желание) требуется, оно играет роль фактора, предшествующего возникновению административно—правовой отношения, не имеющего, однако, правообразующую значения, т.е. оно превращается тем самым в самостоятельный юридический факт (договор).

7. Споры между сторонами в большинстве случаев разрешаются во внесудебном (административном) порядке.

8. В случае нарушения одной из сторон требований административно—правовых норм эта сторона несет ответственность перед государством в лице его органов, каковыми являются, как правило, сами органы государственного управления.

Административно-правовые отношения, как и все другие правоотношения, имеют структуру, а именно системную совокупность взаимосвязанных обязательных элементов: субъекты (стороны, участники) правоотношения; их субъективные права и обязанности; поощрения и ответственность субъектов; юридический факт (факты).

По составу участников правоотношения подразделяют на внутриаппаратные и внеаппаратные. В первом случае обязательный субъект (носитель административной власти - звено аппарата) вступает в отношения с другими звеньями аппарата, служащими и др. Во втором случае обязательный субъект взаимодействует с гражданами, негосударственными организациями, государственными предприятиями, учреждениями.

Субъекты административно-правовых отношений могут быть индивидуальными и коллективными.

1. К числу индивидуальных субъектов относятся граждане Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства.

Специальными индивидуальными субъектами являются должностные лица. Их особенностью является то, что, проявляя себя индивидуально, они фактически являются официальными представителями того или иного органа исполнительной власти. Естественно, это накладывает свой отпечаток на их правовое положение, отличая их от иных индивидуальных субъектов административного права.

2. К коллективным субъектам относятся различные объединения граждан. В их числе разные по своему назначению и статусу организации - государственные и негосударственные.

Государственные организации как субъекты административно-правовых отношений: органы исполнительной власти (государственного

управления); государственные предприятия, учреждения и различного рода объединения (корпорации, концерны и т. п.).

Негосударственные организации как субъекты административно-правовых отношений: общественные объединения (партии, союзы, общественные движения и т.п.), трудовые коллективы, органы местного самоуправления, коммерческие структуры, частные предприятия и учреждения.

Субъекты административного права могут стать субъектами административных правоотношений при наличии трех условий:

- 1) административно-правовой нормы;
- 2) административной правоспособности и дееспособности субъекта;
- 3) юридического факта (фактов), т.е. основания возникновения или прекращения правоотношения.

Административно-правовые отношения имеют и свой особый предмет, по поводу которого они возникают. В качестве такого предмета (объекта) субъективных прав и обязанностей могут выступать:

- а) вещи и материальные ценности;
- б) действие (бездействие), т.е. поведение человека;
- в) продукты духовного творчества;
- г) личные нематериальные блага (например, здоровье, достоинство человека).

Административно-правовые отношения возникают при наличии условий, предусмотренных административно-правовыми нормами. Это юридические факты-обстоятельства, при которых в соответствии с требованиями данной нормы между сторонами должны (или могут) возникнуть конкретные правоотношения. В качестве юридических фактов выступают, как правило, действия, а в некоторых случаях — события.

Действия являются результатом активного волеизъявления субъекта. По характеру различаются правомерные и неправомерные действия.

Правомерные действия всегда соответствуют требованиям административно-правовых норм. В качестве юридических фактов выступают правомерные действия граждан и других возможных участников административно-правовых отношений.

Особенностью юридических фактов по административному праву является то, что основным видом правомерных действий служат правовые акты субъектов исполнительной власти, имеющие индивидуальный, т.е. относящийся к конкретному адресату и делу, характер. Прямое их юридическое последствие — возникновение, изменение или прекращение административно-правового отношения.

Неправомерные действия не соответствуют требованиям административно-правовых норм, нарушают их. Это — дисциплинарные или административные проступки, как наиболее характерные для сферы государственного управления. Они влекут за собой юрисдикционные правоотношения. К числу неправомерных относятся также бездействия (например, непринятие службой внутренних дел необходимых мер по обеспечению общественного порядка).

События - явления, независимые от воли людей (например, смерть, стихийное бедствие и пр.).

По своему содержанию административно-правовые отношения делятся на материальные и процессуальные.

К материальным административно-правовым отношениям относятся общественные отношения, возникающие в сфере управления, регулируемые материальными нормами административного права. Административно—процессуальные правоотношения - это отношения, которые складываются в сфере управления в связи с разрешением индивидуально-конкретных дел и регулируются административно-процессуальными нормами.

Значительный интерес представляет классификация административно-правовых отношений по юридическому характеру взаимодействия их участников. В соответствии с этим критерием выделяются вертикальные и горизонтальные.

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. Это и есть то, что обычно называют властеотношениями. Возникают они между соподчинёнными сторонами и выражают юридическую зависимость одной стороны от другой, что свидетельствует об отсутствии в них равенства сторон. Фактически вертикальность означает, что у одной стороны есть юридически - властные полномочия, которых либо нет у другой стороны (например, у гражданина), либо их объем меньше (например, у нижестоящего госоргана управления). Властной стороной при этом выступает соответствующий субъект (исполнительный орган, орган государственного управления). Такие отношения имеют место во взаимосвязях между вышестоящими и нижестоящими звеньями аппарата государственного управления, между соподчиненными должностными лицами.

В сфере государственного управления можно обнаружить несколько вариантов административно-правовых отношений, которые по всем своим основным показателям относятся к числу вертикальных. Так, административно-правовые отношения вертикального типа могут

возникать и между неподчиненными участниками. В частности, субъекты исполнительной власти в соответствии с требованиями соответствующих административно-правовых норм вправе адресовать свои юридически - властные волеизъявления гражданам, общественным объединениям, которые, ни в какой подчинённости у названных субъектов не находятся. Такого рода управленческие связи типичны для систем межотраслевого государственного управления (например, в области охраны окружающей природной среды и т.п.). В подобных случаях одна из сторон в силу своей компетенции правомочна, издавать юридические акты, обязательные для исполнения организационно неподчинённой ей другой стороной данного правоотношения.

Горизонтальными административно-правовыми отношениями признаются те, в рамках которых стороны фактически и юридически равноправны. Эти отношения возникают между субъектами, которые не связаны с организационной подчиненностью. 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, так как сам факт признания равенства сторон в административно-правовых отношениях, казалось бы, находится в прямом противоречии как с сущностью административно-правового регулирования, так и с принципиальными особенностями административно-правовых отношений. Поэтому сама возможность их возникновения в сфере государственного управления нередко была под сомнением. Однако при условии правильного понимания сути управленческой горизонтальности противоречия и сомнения могут быть сняты. Это - отношения, возникающие между находящимися на одинаковом правовом уровне госорганами (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 (названные отношения относятся к числу административно-процедурных).

Необходимо выделить группы административно-правовых отношений в зависимости от конкретных целей возникновения: внутренние и внешние.

Внутренние – возникают в результате действия сторон такого правоотношения и связаны с распределением компетенции между служащими госаппарата (внутриаппаратные, внутриорганизационные).

Внешние – отношения, связанные с непосредственным управляющим воздействием на тот или иной объект, не входящий в систему органов государственного управления (на граждан, коммерческие организации).

Следует также отметить, что иногда выделяют административно-правовые отношения по способу защиты:

- защищаемые в административном порядке;
- защищаемые в судебном порядке.

Субординационные и координационные административно-правовые отношения. Суть первых ясна: они построены на авторитарности (власти) юридических волеизъявлений субъекта управления. Координационными связями называют те, в которых эта авторитарность, якобы отсутствует.

а) отношения, непосредственно выражающие основную формулу управляющего воздействия (“субъект — объект”), в которой отчётливо проявляется властная природа государственно-управленческой деятельности. Это - собственно властные отношения.

б) отношения, складывающиеся за рамками непосредственного управляющего воздействия на тот или иной объект, но органически связанные с его осуществлением.

Указанные группы административно-правовых отношений характеризуются как основные и не основные управленческие связи. Первые прямо выражает сущность управления, а вторые связаны с этой сущностью, но прямо ее не выражает. К первым относятся административно-правовые отношения, которые могут быть выражены формулой «команда — исполнение». Это, прежде всего отношения между вышестоящими и нижестоящими звеньями механизма исполнительной власти, между должностными лицами-руководителями и подчинёнными им по службе работниками административно-управленческого аппарата, между исполнительными органами (должностными лицами) и гражданами, несущими определенные административно-правовые обязанности и т.п.

При характеристике второй группы отношений главное внимание акцентируется на том, что они хотя и возникают непосредственно в сфере государственного управления, но не имеют своим прямым назначением непосредственное управляющее воздействие субъекта на управляемый объект. Это, например, отношения между двумя сторонами, функционирующими в сфере государственного управления, но не связанными между собой соподчинённостью (например, отношения типа «субъект — субъект»). Так, два министерства

могут вступать в отношения, связанные с необходимостью подготовки совместного правового акта или согласование взаимных управленческих вопросов и т.п. Такого рода отношения весьма разнообразны и необходимы для создания нормальных условий реализации исполнительной власти. Но они имеют вспомогательное значение по сравнению с отношениями первой группы. Фактически они как бы подготавливают последующее непосредственное управляющее воздействие, т.е. служат организационно-правовой предпосылкой собственно властеотношений.

По целевому назначению выделяются две группы административно-правовых отношений:

- связанные с повседневной реализацией положительных задач государственного управления (организация работы аппарата управления, руководство нижестоящими звеньями, удовлетворение обращений граждан и т. п.);

- связанные с совершением административно—правовых деликтов, т.е. с правонарушениями, имеющими место в процессе осуществления задач исполнительно-распорядительной деятельности.

По конкретному содержанию различаются административно—правовые отношения неимущественного и имущественного характера.

По способу защиты, выделяются административно—правовые отношения, защищаемые в административном либо судебном порядке.

Лекция 6.

Индивидуальные и коллективные субъекты административного права.

Согласно Конституции Республики Беларусь человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. Ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законодательством. Каждый гражданин Республики Беларусь обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией.

Правовой статус - комплексная, интеграционная категория, отражающая сложные взаимодействия личности и общества, гражданина и государства, индивида и коллектива, другие социальные связи. Структура правового статуса гражданина включает, во-первых, правовой статус личности и не зависит от различных текущих обстоятельств, является единым и одинаковым для всех, характеризуется относительной статичностью, обобщенностью; во-вторых, его права и обязанности, вытекающие из факта гражданства.

Гражданство Республики Беларусь - неотъемлемый атрибут государственного суверенитета Республики Беларусь, определяющий принадлежность лица к государству, обуславливающий совокупность его прав и обязанностей и их защиту со стороны государства. 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.

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 удовлетворение публичных и личных интересов благодаря деятельности государственных органов.

Главной особенностью административно - правового статуса граждан является то, что они выступают в качестве частных лиц, то есть реализуют свои личные общегражданские права и обязанности в сфере государственного управления. Они не состоят в устойчивых, непрерывных организационных связях с теми субъектами, с которыми вступили или могут вступить в административно-правовые отношения.

На базе статуса личности и гражданина выделяют:

- специальный, или родовой, статус определенных категорий граждан;
- индивидуальный статус;
- статус физических и юридических лиц;
- статус иностранных граждан и лиц без гражданства, беженцев и многие другие.

Основные права, свободы и обязанности граждан определены Конституцией Республики Беларусь, законом о гражданстве.

Нормы административного права о статусе человека и гражданина содержатся:

- а) в Конституции Республики Беларусь;
- б) в компетентных правовых актах, содержащих лишь часть норм, имеющих отношение к статусу человека и гражданина (акты о собственности, о земле, об аренде, о предпринимательстве в Республике Беларусь и др.);
- в) 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 граждан Республики Беларусь»¹, от 30 декабря 1997 г. «О собраниях, митингах, уличных шествиях, демонстрациях и пикетировании»).

Во-первых, под правовой статус личности подводится современная законодательная база, причем нормативная основа создается с учетом международных критериев в данной области.

Во-вторых, закладывается новая концепция взаимоотношений личности и государства, с приоритетом личности как высшей социальной и моральной ценности.

Правовые акты, относящиеся к установлению административно-правового статуса человека и гражданина, могут быть подразделены также в зависимости от:

- а) принципа разделения властей - на акты органов представительной власти и акты органов исполнительной власти;
- б) юридической силы - на законы и подзаконные акты;
- в) характера компетенции издающих их органов - на органы общей, отраслевой и межотраслевой компетенции.

Нормы административного права закрепляют права граждан в области государственного управления, пути и формы реализации этих прав; устанавливают обязанности личности и гражданина в различных областях государственного управления; закрепляют обязанности органов государственного управления и должностных лиц по отношению к гражданам; определяют характер отношений, возникающих между

гражданами и аппаратом государственного управления в процессе повседневной практической деятельности; устанавливают гарантии и определяют средства защиты прав личности, осуществляемые государственными органами в административном порядке; устанавливают ответственность граждан и должностных лиц за невыполнение возложенных на них обязанностей.

Административно - правовое положение граждан определяется, прежде всего, объемом и характером их административной правосубъектности, которую образует правоспособность и дееспособность.

Административная правоспособность означает закрепленную нормами права возможность гражданина вступать в административно—правовые отношения. Она возникает с момента рождения и прекращается его смертью. Особенностью административной правоспособности является то, что ее осуществление ограничивается рамками государственного управления.

Административная правоспособность граждан не может быть отчуждаема или передаваема. Ее объем изменяется лишь законом. Для отдельных граждан эта правоспособность может быть временно ограничена в случаях и в порядке, определенных законодательством, например, в связи с совершением административного правонарушения.

Особенности административной правоспособности:

она регулируется нормами административного права;

её содержание состоит в регулировании отношений индивидуальных субъектов с субъектами исполнительной власти;

у конкретных лиц она возникает с момента рождения;

для разных лиц она не одинакова по объему.

Административная дееспособность как возможность своими юридическими действиями осуществлять права, выполнять установленные обязанности и нести юридическую ответственность за свое поведение наступает с достижением определенного возраста. Например, обязанность прохождения воинской службы наступает с 18 лет; административной ответственности подлежат лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения 16 лет.

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.

В зависимости от возможности реализации права граждан делятся на абсолютные и относительные.

К абсолютным относятся такие права, реализация которых зависит от лиц, от волеизъявления гражданина, например, право на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей; право на обращения; право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями органов управления (должностных лиц).

К относительным относятся права, реализация которых зависит не только от волеизъявления гражданина, но также от наличия фактических возможностей для их осуществления в данном месте и в данное время (например, право граждан на поступление в высшие учебные заведения; реализация которого зависит от сдачи экзаменов, наличия конкурса).

В отличие от прав все обязанности абсолютны.

Права и обязанности граждан по содержанию 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 и подзаконных актов трудовой дисциплины;
- 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.

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 на личные (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.).

Во взаимодействии с управленческими структурами реализуются 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 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.

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.

9. Право граждан на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Обязанности граждан изложены в ст. 52-58 Конституции Республики Беларусь.

Каждый, кто находится на территории Республики Беларусь, обязан соблюдать ее Конституцию, законы и уважать национальные традиции (ст. 52).

Каждый обязан уважать достоинство, права и свободы, законные интересы других лиц (ст. 53).

Каждый обязан беречь историко-культурное, духовное наследие и другие национальные ценности (ст. 54).

Охрана природной среды - долг каждого (ст. 55).

Граждане Республики Беларусь обязаны принимать участие в финансировании государственных расходов путем уплаты государственных налогов, пошлин и иных платежей (ст. 56).

Процесс реализации гражданами субъективных прав и юридических обязанностей, закрепленных нормами административного права, предполагает совершение ими юридических действий.

В Республике Беларусь действует широкая система экономических, политических, юридических и организационных гарантий, которые рассматриваются в теории государства и права.

Закон может выполнять функции гаранта при соблюдении ряда условий:

- он должен быть адекватным экономической и политической ситуации в стране;
- должен быть достаточно стабильным;
- отвечать высокому уровню юридической техники и быть органичным звеном всей правовой системы;
- содержать вместо деклараций конкретные нормы и механизмы их реализации;
- определять круг органов и должностных лиц, на которые возлагается обязанность создавать условия для реализации прав и свобод;
- предусматривать ответственность органов и должностных лиц за ущемление прав граждан и за несвоевременное принятие мер по их защите.

Организационно - правовые гарантии можно подразделить на два вида: судебные и внесудебные.

Статус судебной власти и процессуальные формы ее осуществления выдвигают суды как гарантов прав и свобод граждан на первый план.

К ведению судов отнесены разнообразные категории дел, так или иначе затрагивающие 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. Законодательство последовательно расширяет возможности судебного обжалования их правовых актов.

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 (ст. 59).

Органы исполнительной власти и их должностные лица занимаются непосредственным исполнением законов, а также наделены обширными юрисдикционными полномочиями, использование которых имеет адресатом часто права, свободы и обязанности граждан.

Органы исполнительной власти и должностные лица, выполняя свою роль, действуют по двум направлениям:

1) создают необходимые материальные, организационные, правовые условия деятельности органов, предприятий учреждений, опосредствующей реализацию прав, свобод и обязанностей гражданами (например, устанавливаются часы по приему граждан, отводятся для этого специальные помещения; обеспечиваются нормативными актами органы (должностные лица), ведущие прием граждан (райсобесы и др.)). В подобных случаях отсутствуют прямые контакты между вышеназванными органами и гражданами;

2) разрешают конкретные индивидуальные дела, возникающие по инициативе граждан (например, в связи с их обращениями— предложения граждан, жалобы), либо по инициативе органов и должностных лиц в порядке их контрольно-надзорной деятельности (например, контроль соблюдения налогового законодательства, правил дорожного движения, пожарных правил и т. д.).

При выявлении нарушений прав и законных интересов граждан соответствующие органы должны принимать меры к восстановлению их нарушенных прав и законных интересов, а также привлечению виновных в этом лиц к ответственности.

Способы защиты прав граждан можно сгруппировать по содержанию (пенсионные, налоговые и т. д.), авторам (индивидуальные, групповые), форме (устные, письменные), адресатам, можно делить на первичные, повторные и т. д.

Делятся на два типа:

1) административные, т. е. рассматриваемые во внесудебном порядке, в административном процессе;

2) судебные, рассматриваемые судами в процессе осуществления правосудия, в порядке уголовного или гражданского судопроизводства. Решения по ним принимаются на основе норм УПК или ГПК.

Предложение - обращение граждан, направленное на совершенствование нормативного регулирования общественных отношений путем принятия новых актов законодательства или внесения изменений в действующие акты законодательства, улучшение деятельности учреждений, организаций, органов и предприятий.

Заявление - обращения граждан, направленные на устранение конкретных правонарушений или реализацию прав и законных интересов граждан.

Жалобы - обращения граждан, которые содержат требование восстановления их прав и законных интересов, нарушенных действиями или бездействиями должностных лиц или соответствующих органов, учреждений, организаций и предприятий.

Обращения могут быть индивидуальными или коллективными, устными или письменными.

Письменные обращения должны содержать подпись гражданина с указанием фамилии, имени, отчества, данные о месте жительства, работы (учебы), изложение сути обращения. Анонимные обращения не подлежат рассмотрению.

Обращения адресуются должностным лицам органов, учреждений, организаций и предприятий в компетенцию которых входит разрешение поставленных в обращении вопросов.

Запрещается передавать жалобы граждан должностным лицам, решения, действия или бездействия которых обжалуются.

Обращения, по которым не требуется дополнительных проверок, изучения, должны быть рассмотрены не позднее 15 дней, общий срок рассмотрения обращений граждан не свыше одного месяца.

При необходимости проведения специальных проверок, запроса дополнительных материалов руководитель может продлить указанный срок, но не более чем на два месяца, одновременно сообщив об этом заявителю.

Должностные лица за нарушение порядка рассмотрения обращений несут ответственность в соответствии с законодательством

Республики Беларусь.

Иностранцами гражданами в Республике Беларусь признаются лица, не являющиеся гражданами Республики Беларусь и имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству другого государства.

Лицами без гражданства в Республике Беларусь признаются лица, не являющиеся гражданами Республики Беларусь и не имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству другого государства.

Конституционно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства закреплён в ст. 11 Конституции Республики Беларусь, в которой установлено, что иностранные граждане и лица без гражданства на территории Республики Беларусь пользуются правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь.

Иностранные граждане подразделяются на постоянно и временно находящихся на территории республики. В их административно—правовом статусе есть различия, в частности, первым выдается вид на жительство. Среди постоянно проживающих можно выделить политэмигрантов. Временно находящиеся в стране иностранцы делятся на прибывших с деловыми целями, туристов, транзитных пассажиров и др.

Особую группу иностранных граждан (лиц без гражданства) на территории Республики Беларусь составляют беженцы.

Беженец - это лицо, которое не является гражданином Республики Беларусь и находится на ее территории в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований в государстве своей гражданской принадлежности по признаку расы, религии, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений и которое не может либо не желает вследствие таких опасений пользоваться защитой этого государства; или лицо, которое, не имея определенного гражданства и находясь на территории Республики Беларусь вследствие подобных обстоятельств, не может или не желает вернуться в государство своего прежнего обычного местожительства в силу таких опасений.

Рассмотрение ходатайства о признании иностранца беженцем осуществляется в течение трех месяцев со дня регистрации ходатайства территориальным органом по миграции.

Решение о признании иностранца беженцем либо об отказе в признании иностранца беженцем принимается республиканским органом государственного управления по миграции на основании заключения, представленного соответствующим территориальным органом по миграции, с учетом проведенной процедуры рассмотрения ходатайства и

материалов личного дела иностранца. Согласно Конституции Республики Беларусь 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.

Власть Республики Беларусь распространяется на всех лиц, находящихся на ее территории.

Иностранные граждане и лица без гражданства, независимо от того, проживают ли они в Республике Беларусь постоянно или временно, обязаны подчиняться ее законам.

Иностранцам гарантируются предусмотренные законом права и свободы, в том числе и на обращение в суд и иные государственные органы для защиты принадлежащих им личных, имущественных, семейных и иных прав.

Иностранные граждане не могут занимать должности в государственном аппарате; для них ограничен доступ к работе, связанной с государственной тайной; на них не распространяется всеобщая воинская обязанность, они не могут быть членами политических партий; существуют местности, закрытые для посещения иностранными гражданами, и въезжать туда можно только с разрешения органов внутренних дел и др.

Иностранному гражданину, нарушающему законодательство о правовом положении иностранных граждан в Республике Беларусь, может быть сокращен определенный ему срок пребывания в Республике Беларусь. Иностранный гражданин может быть выдворен из пределов Республики Беларусь:

- если это необходимо для охраны здоровья, защиты прав и законных интересов граждан Республики Беларусь и других лиц;
- если его действия противоречат интересам обеспечения государственной безопасности и охраны общественного порядка;
- если он грубо нарушил законодательство о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, таможенное, валютное и иное законодательство.

Главы и сотрудники дипломатических и консульских представительств, а также другие лица, которые являются официальными представителями иностранных государств, обладают дипломатическим иммунитетом, в силу чего они не подпадают под юрисдикцию Республики Беларусь.

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. Право граждан Республики Беларусь на объединение закреплено в ст. 36 Конституции Республики Беларусь.

Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое формирование граждан, созданное на основе общности интересов для совместной реализации гражданских, экономических, социальных и культурных прав.

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.

Не допускается создание общественных объединений, деятельность которых направлена на свержение, насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности и безопасности государства, пропаганду войны, насилия, разжигание национальной, религиозной и расовой вражды.

Общественные объединения создаются и действуют на основе принципов добровольности, равноправия, самостоятельности, законности и гласности в соответствии с собственными уставами и программами. Общественные объединения свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности.

На территории Республики Беларусь могут создаваться и действовать международные, республиканские и местные общественные объединения.

Статус общественных объединений, порядок их создания, деятельности, реорганизации и ликвидации регулируются Законом «Об общественных объединениях» и другими законами об отдельных видах общественных объединений.

Вопросы внутренней организации и деятельности общественных объединений регулируются уставами, принимаемыми самими общественными объединениями. Эти уставы регистрируются уполномоченными на то государственными органами. Отношения, регулируемые нормами уставов, не являются правовыми. Вместе с тем

все общественные объединения, выполняя функции, предусмотренные их уставами, обязаны соблюдать законы и иные правовые акты.

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.

Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента государственной регистрации данного объединения.

Членами общественных объединений могут быть граждане, достигшие 16-летнего возраста. В случаях, предусмотренных уставом общественного объединения его членами могут быть лица, не достигшие этого возраста и имеющие соответствующее письменное разрешение своих законных представителей. В случаях, предусмотренных уставом общественного объединения, его членами могут являться юридические лица, действующие через своих представителей.

При создании общественных объединений права и обязанности их учредителей указываются в уставах общественных объединений. Устав должен предусматривать:

- название, цели, задачи и методы деятельности объединения;
- территорию деятельности;
- условия, порядок приобретения и утраты членства в объединении в случаях, если оно имеет фиксированное членство;
- структуру объединения и условия создания его организационных структур;
- права и обязанности членов общественного объединения;
- порядок внесения изменений и дополнений в устав объединения;
- порядок реорганизации и ликвидации объединения и использования оставшегося имущества; юридический адрес объединения.

Символика общественных объединений утверждается их руководящими органами в соответствии с уставами и подлежит государственной регистрации органом, регистрирующим (зарегистрировавшим) общественное объединение.

Государственная регистрация международных и республиканских общественных объединений осуществляется Министерством юстиции Республики Беларусь.

Местные общественные объединения регистрируются

управлениями исполнительных комитетов областных и Минского городского Советов депутатов по месту нахождения руководящего органа объединения.

Для государственной регистрации общественного объединения в месячный срок со дня его учреждения в орган, осуществляющий регистрацию, подаются: заявление, подписанное не менее чем тремя членами руководящего органа; устав; протокол учредительного съезда (конференции, общего собрания, другого учредительного, организационного мероприятия);

документ банка, подтверждающий уплату регистрационного сбора; материалы, подтверждающие выполнение требований настоящего Закона;

сведения об инициаторах создания общественного объединения (для физического лица - фамилия, имя, год рождения, гражданство); для союзов общественных объединений - копия свидетельства о регистрации общественных объединений и выписка из протоколов заседаний руководящих органов, на которых были приняты решения о выступлении в качестве учредителей.

Орган, регистрирующий общественное объединение, в месячный срок обязан рассмотреть заявление о регистрации и принять решение: зарегистрировать объединение и выдать учредительное свидетельство о его регистрации либо отказать в государственной регистрации объединения и выдать учредителям письменный документ с мотивировкой отказа, который может быть обжалован в судебном порядке.

Министерство юстиции Республики Беларусь и управления юстиции исполнительных комитетов областных и Минского городского Советов депутатов выдают свидетельства о регистрации общественных объединений. Свидетельство оформляется регистрирующим органом в трехдневный срок после принятия решения о регистрации.

Министерство юстиции Республики Беларусь ведет Государственный реестр общественных объединений. Управления юстиции исполнительных комитетов областных и Минского городского Советов депутатов ведут реестр общественных объединений. Соответствующие данные в десятидневный срок передаются в Министерство юстиции Республики Беларусь.

Ликвидация общественного объединения осуществляется либо по решению съезда (конференции) или общего собрания в соответствии с уставом данного объединения, либо в судебном порядке. Решение о ликвидации объединения, являющегося юридическим лицом, направляется в орган, зарегистрировавший объединение, для исключения объединения из единого государственного реестра юридических лиц.

Права общественных объединений. Для осуществления уставных целей объединение имеет право:

- беспрепятственно получать и распространять информацию, имеющую отношение к их деятельности: учреждать собственные и пользоваться в установленном порядке государственными средствами массовой информации;

- осуществлять издательскую деятельность;

- представлять и защищать права и законные интересы своих членов (участников) в государственных, хозяйственных и общественных органах и организациях;

- образовывать в необходимых случаях за счет собственных средств структурные подразделения;

- осуществлять производственно-хозяйственную деятельность, направленную на решение уставных целей и задач;

- выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти;

- участвовать в избирательных кампаниях (в случае государственной регистрации объединения и при наличии в уставе данного объединения положения об участии его в выборах).

Обязанности общественного объединения:

- соблюдать законодательство, общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся сферы его деятельности, а также нормы, предусмотренные его уставом и иными учредительными документами;

- представлять по запросу органа, регистрирующего объединения, решения руководящих органов и должностных лиц объединения, а также годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в налоговые органы;

- допускать представителей органа, регистрирующего объединение, на проводимые общественным объединением мероприятия, а также оказывать содействие представителям органа, регистрирующего объединение, в ознакомлении с деятельностью объединения.

Государство обеспечивает сохранение и защиту прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ. Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Республики Беларусь. Надзор за соответствием

деятельности общественных объединений Конституции Республики Беларусь и законам Республики Беларусь осуществляет Генеральный прокурор Республики Беларусь и подчиненные ему прокуроры.

Лекция 7.

Административно-правовой статус органов исполнительной власти и исполнительных органов. Органы местного самоуправления.

Органы государственного управления (исполнительной власти) - это разновидность органов государственной власти.

Государственный орган - это организованный коллектив, образующий самостоятельную часть государственного аппарата, наделенную собственной компетенцией, выполняющую публичные функции.

Орган государства можно характеризовать, прежде всего, как «организацию», коллектив, управляемую группу людей. Наличие государственно-властных полномочий - главный юридический признак любого государственного органа.

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.

Основными признаками органа государства являются следующие:

- а) орган государства - это звено, часть аппарата государства;
- б) орган государства - организация, ячейка общества, коллектив, определенный образом организованный;
- в) для органа государства характерно, что он является организацией политической (наделенной государственной властью);
- г) осуществляет от имени государства его задачи и функции;
- д) обладает государственно-властными полномочиями;
- е) имеет свою организованную структуру, территориальный масштаб деятельности, компетенцию;
- ж) образуется в порядке, установленном законом, осуществляет возложенные на него задачи посредством одного из видов государственной деятельности;
- з) несет ответственность перед государством за свою деятельность.

Понятие органа государственного управления (исполнительной власти) в основном совпадает с понятием органа государства, но это совпадение не является полным. Понятие органа государства является более широким.

Каждый орган государственного управления (исполнительной власти), как и любой орган государства, имеет свою компетенцию, организационную структуру, территориальный масштаб деятельности.

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

1. Они осуществляют специфическую по своему содержанию и методам государственную деятельность — государственное управление.

2. Представляют собой субъекты исполнительной власти и в то же время специальный субъект государственного управления.

3. Осуществляют свою деятельность на основе и во исполнение закона, используя в этих целях юридические средства нормотворческого, оперативно-исполнительного (юрисдикционного) характера.

4. Деятельность органов государственного управления в пределах предоставленных государственно—властных полномочий направлена на осуществление общего, непосредственно, повседневного оперативного руководства объектами хозяйственного, социально—культурного и административно—политического строительства.

Основные положения органов государственного управления:

- они осуществляют свою деятельность на основе Конституции Республики Беларусь и принятых в соответствии с ней законов;

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

- ведущие звенья в системы органов управления образуются непосредственно органами государственной власти;

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

- 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.

Орган государственного управления (исполнительной власти) представляет собой такую организацию, которая, являясь частью государственного аппарата, призвана в порядке исполнительно—распорядительной деятельности осуществлять от имени государства и в

объеме предоставленных ему государственно—властных полномочий повседневное и непосредственное руководство объектами хозяйственного, социально—культурного и административно—политического строительства.

Компетенция органов государственного управления закрепляется в Конституции Республики Беларусь, законах, декретах и указах Президента Республики Беларусь, положениях о конкретных ведомствах.

Определенные критерии классификации органов исполнительной власти разработаны административно-правовой наукой, исходя из действующего законодательства, практики работы аппарата государственного управления.

Данные органы можно классифицировать по ряду признаков:

- а) по правовым основам образования;
- б) в зависимости от государственного устройства и административно-территориального деления;
- в) по организационно-правовым формам;
- г) по характеру компетенции;
- д) по порядку разрешения подведомственных вопросов.

В зависимости от правовой основы образования можно различать органы, создаваемые на основе Конституции Республики Беларусь, текущего законодательства, подзаконных актов.

В зависимости от государственного устройства Республики Беларусь как унитарного государства и административно-территориального деления следует различать республиканские органы государственного управления (исполнительной власти), например Совет Министров Республики Беларусь, и органы исполнительной власти - областные, городские, районные органы местного управления, администрацию учреждений, предприятий, организаций.

По организационно-правовым формам различаются Совет Министров, министерства, государственные комитеты, комитеты, инспекции и др.

По характеру компетенции выделяются органы общей, отраслевой, межотраслевой и внутриотраслевой компетенции.

Органы общей компетенции руководят на подведомственной территории всеми или большинством отраслей и сфер управления, обеспечивают там экономическое и социально-культурное развитие. К ним относятся Совет Министров Республики Беларусь, исполкомы, администрация района в городах с районным делением.

Органы отраслевой компетенции осуществляют руководство подчиненными им отраслями, обеспечивают выполнение задач, стоящих перед этими отраслями, например: Министерство торговли, Министерство транспорта и коммуникаций. Министерство архитектуры

и строгости.

Органы межотраслевой компетенции выполняют общие специализированные функции для всех или большинства отраслей и сфер управления. Среди них своим статусом выделяются органы, оказывающие руководящее воздействие на группы специализированных отраслей (комплексы), выполняя различные функции (например, Министерство экономики, Министерство промышленности, органы, выполняющие специализированные функции межотраслевого значения (например, Министерство труда), органы, выполняющие функции по определенным проблемам (например, Министерство по чрезвычайным ситуациям).

По порядку разрешения ведомственных вопросов различаются коллегиальные и единоначальные органы. Коллегиальные органы - организационно и юридически объединенные группы лиц, которым принадлежит приоритет в принятии решений по всем вопросам компетенции органа. В коллегиальных органах решения принимаются большинством их членов в сочетании с персональной ответственностью за их исполнение, за руководство порученными участками работы. Коллегиальными органами являются: Совет Министров, исполкомы.

Единоначальными являются органы, в которых решающая власть по всем вопросам их компетенции принадлежит возглавляющему данный орган руководителю. Правовые акты, в которые облекаются решения этого органа, имеют юридическую силу и создают правовые последствия только после подписания их руководителем.

Иногда проводится деление органов управления и по порядку финансирования - из республиканского бюджета и из местных бюджетов, в зависимости от места органа исполнительной власти в системе государственных органов.

Система органов государственного управления (исполнительной власти) представляет собой основанную на разделении труда совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих звеньев аппарата управления, каждое из которых обладает относительной самостоятельностью и выполняет строго определенные функции.

При построении системы органов государственного управления (исполнительной власти) преследуются основные задачи:

- сгруппировать однородные отрасли экономики, социально-культурного и административно-политического строительства, придав им организационное единство и единое управление;

- охватить все без исключения функции государственного управления (исполнительной власти), четко определить организационную ячейку для каждой из них и при этом так, чтобы в аппарате управления был по возможности один орган или одна система

соподчиненных органов, полностью ответственных за тот или иной участок управления;

- обеспечить быстрое и четкое прохождение административных дел с тем, чтобы каждое административное дело окончательно решалось, как правило, в одном органе и в том звене управления, в котором это наиболее целесообразно с точки зрения требований централизма и демократизма в управлении;

- обеспечить необходимую координацию и согласованность деятельности органов государственного управления (исполнительной власти) сверху донизу, для чего создаются специальные звенья координационного характера;

- четко определить задачи, функции, полномочия каждого органа государственного управления (исполнительной власти) в отдельности и систем отраслевых и функциональных органов. Юридически это закрепляется в специальных положениях об органах государственного управления (исполнительной власти)

Система органов государственного управления (исполнительной власти) состоит из частей, которые принято называть звеньями. Если сама система основывается на общности объединяемых органов, то расчленение ее на звенья проводится на основе имеющихся у органов государственного управления (исполнительной власти) различий в объеме компетенции, территориальных масштабах деятельности, порядке формирования, в структуре органа и штатах.

Система органов государственного управления (исполнительной власти) в Республике Беларусь отражает характер конституционного строя страны, закрепленный в Основном Законе, а также особенности, присущие административно-территориальному делению.

В систему принципов построения и деятельности органов государственного управления (исполнительной власти) входят принципы:

1) правового регулирования (правовой основы) органа государственного управления (исполнительной власти);

2) системности данных органов;

3) централизации и децентрализации функций и решения данной проблемы в самой системе;

4) профессионализма и компетенции;

5) законности;

6) гласности;

7) контроля в процессе организации и функционирования органов государственного управления.

Система органов государственного управления (исполнительной власти) строится в соответствии с государственным устройством

Республики Беларусь, административно—территориальным делением, функциями исполнительной власти.

Исходя из этих нормативных установлений следует выделить следующие звенья в системе органов государственного управления (исполнительной власти):

1) Совет Министров Республики Беларусь.

2) Центральные органы исполнительной власти отраслевой и специальной компетенции:

- министерства;
- государственные комитеты;
- центральные ведомства.

3) Местные органы государственного управления;

4) Местные органы внутреннего управления — администрация предприятий, учреждений.

Президент осуществляет государственную власть в качестве главы государства, возвышаясь над законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти. Президент Республики Беларусь олицетворяет единство народа, является гарантом Конституции Республики Беларусь, нрав и свобод человека и гражданина. Он принимает меры по охране суверенитета, национальной безопасности и территориальной целостности Республики Беларусь, обеспечению политической и экономической стабильности. Президент организационно не входит в систему какой—либо ветви государственной власти.

Президент Республики Беларусь обладает обширными полномочиями по отношению к исполнительной власти. Эти полномочия относятся как к области формирования ее организационной системы, так и содержательной части важнейших направлений ее функционирования.

Президент:

1) назначает республиканские референдумы;

2) назначает очередные и внеочередные выборы в Палату представителей, Совет Республики и местные представительные органы;

3) распускает палаты в случаях и в порядке, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь;

4) назначает шесть членов Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов;

5) образует, упраздняет и реорганизует Администрацию Президента Республики Беларусь, другие органы государственного управления, а также консультативно-совещательные и иные органы при Президенте;

6) с согласия Палаты представителей назначает на должность Премьер-министра Республики Беларусь;

7) определяет структуру Правительства Республики Беларусь,

назначает на должность и освобождает от должности заместителей Премьер-министра, министров и других членов Правительства, принимает решение об отставке Правительства или его членов;

8) с согласия Совета Республики назначает на должность Председателя Конституционного Суда, Председателя Верховного Суда, Председателя Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь из числа судей этих судов;

9) с согласия Совета Республики назначает на должность судей Верховного Суда, судей Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, Председателя Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, Генерального прокурора, Председателя и членов Правления Национального банка Республики Беларусь;

10) назначает шесть судей Конституционного Суда, иных судей Республики Беларусь;

11) освобождает от должности Председателя и судей Конституционного Суда, Председателя и судей Верховного Суда, Председателя и судей Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, Председателя и членов Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, Генерального прокурора, Председателя и членов Правления Национального банка Республики Беларусь по основаниям, предусмотренным законом, с уведомлением Совета Республики;

12) назначает на должность и освобождает от должности Председателя Комитета государственного контроля Республики Беларусь;

13) обращается с посланиями к народу Республики Беларусь о положении в государстве и об основных направлениях внутренней и внешней политики;

14) обращается с ежегодными посланиями к Парламенту Республики Беларусь, которые заслушиваются без обсуждения на заседаниях Палаты представителей и Совета Республики; имеет право участвовать в работе Парламента и его органов, выступать перед ними в любое время с речью или сообщением;

15) имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Республики Беларусь;

16) назначает руководителей республиканских органов государственного управления и определяет их статус; назначает представителей Президента в Парламенте Республики Беларусь и других должностных лиц, должности которых определены в соответствии с законодательством, если иное не предусмотрено Конституцией Республики Беларусь;

17) решает вопросы о приеме в гражданство Республики Беларусь, его прекращении и предоставлении убежища;

18) устанавливает государственные праздники и праздничные дни, награждает государственными наградами, присваивает классные чины и звания;

19) осуществляет помилование осужденных;

20) ведет переговоры и подписывает международные договоры, назначает и отзывает дипломатических представителей Республики Беларусь в иностранных государствах и при международных организациях;

21) принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей иностранных государств;

22) в случае стихийного бедствия, 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, вводит на территории Республики Беларусь или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с внесением в трехдневный срок принятого решения на утверждение Совета Республики;

23) в случаях, предусмотренных законодательством, вправе отложить проведение забастовки или приостановить ее, но не более чем на трехмесячный срок;

24) подписывает законы; имеет право в порядке, установленном Конституцией Республики Беларусь, возвратить закон или отдельные его положения со своими возражениями в Палату представителей;

25) имеет право отменять акты Правительства Республики Беларусь;

26) непосредственно или через создаваемые им органы осуществляет контроль за соблюдением законодательства местными органами управления и самоуправления; имеет право приостанавливать решения местных Советов депутатов и отменять решения местных исполнительных и распорядительных органов в случае несоответствия их законодательству;

27) формирует и возглавляет Совет Безопасности Республики Беларусь;

28) является Главнокомандующим Вооруженными Силами Республики Беларусь; назначает на должности и освобождает от должностей высшее командование Вооруженных Сил Республики Беларусь;

29) вводит на территории Республики Беларусь в случае военной

угрозы или нападения военное положение, объявляет полную или частичную мобилизацию с внесением в трехдневный срок принятого решения на утверждение Совета Республики;

30) осуществляет иные полномочия, если это не противоречит Конституции Республики Беларусь.

Организационно Президент никому не подчинен, он обладает высокой степенью независимости от других государственных органов. Но в правовых актах, регулирующих его правовой статус, закрепляется вторичный, подзаконный характер президентской власти. Декреты, указы, распоряжения Президента принимаются на основе и в соответствии с Конституцией Республики Беларусь.

Конституцией Республики Беларусь предусмотрена политическая ответственность Президента Республики Беларусь за нарушение Конституции, законов и данной им присяги. За такие действия он может быть отрешен от должности.

Для непосредственного обеспечения деятельности Президента, реализации его полномочий Президентом создаются Администрация Президента Республики Беларусь и другие органы государственного управления.

Администрация Президента Республики Беларусь:

- является органом государственного управления;
- обеспечивает деятельность Президента в области государственной кадровой политики и идеологии;
- осуществляет подготовку, выполнение и контроль за исполнением решений Президента;
- координирует деятельность подотчетных Президенту государственных органов в области государственной кадровой политики и идеологии;
- обеспечивает взаимодействие Президента с органами законодательной, исполнительной и судебной власти.

В структуру Администрации Президента Республики Беларусь входят: Глава Администрации, два заместителя, помощник Президента Республики Беларусь, главные управления, управления, отделы, канцелярия Президента Республики Беларусь, секретариат Главы Администрации, пресс—служба Президента Республики Беларусь.

Совет Министров Республики Беларусь — Правительство Республики Беларусь является коллегиальным органом государственного управления, который осуществляет исполнительную власть и руководство системой подчиненных ему органов государственного управления и иными органами исполнительной власти.

В состав Правительства входят: премьер—министр, заместители премьер—министра, в том числе Первый заместитель премьер—министра,

министры. В его состав могут входить руководители иных республиканских органов государственного управления. Состав Совета Министров утверждается Президентом Республики Беларусь.

Премьер—министр назначается Президентом Республики Беларусь с согласия Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь.

Совет Министров Республики Беларусь в пределах своих полномочий обеспечивает исполнение Конституции Республики Беларусь, законов, актов Президента Республики Беларусь, осуществляет систематический контроль за их исполнением подчиненными ему органами управления, физическими и юридическими лицами. Компетенция Совета Министров Республики Беларусь как органа, правомочного решать вопросы государственного управления, охватывает все области и сферы государственного руководства.

Общие полномочия Совета Министров Республики Беларусь означают, что Правительство: разрабатывает основные направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь; осуществляет государственное регулирование деятельности всех отраслей экономики, обеспечивает проведение единой экономической, финансовой и кредитно-денежной политики; разрабатывает прогнозы, концепции, государственные программы экономического и социального развития Республики Беларусь и обеспечивает их реализацию; организует разработку и исполнение республиканского бюджета; реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

На заседаниях Совета Министров рассматриваются вопросы:

- составления и исполнения государственного бюджета, формирования и использования внебюджетных фондов, которые находятся в ведении Совета Министров;

- основные направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь,

- проекты программ экономического и социального развития Республики Беларусь.

Заседания Совета Министров считаются правомочными, если на них присутствуют не менее половины членов Правительства Республики Беларусь. Все решения принимаются большинством голосов членов Совета Министров, присутствующих на заседании. В случае равенства голосов считается принятым решение, за которое проголосовал председательствующий. Президент Республики Беларусь имеет право председательствовать на заседаниях Правительства.

Состав Президиума может быть изменен Президентом Республики Беларусь по представлению премьер-министра.

Заседания Президиума проводятся по мере необходимости, но не

реже одного раза в две недели под председательством премьер-министра, а при его отсутствии - по поручению премьер-министра под председательством одного из его заместителей.

На рассмотрение Совета Министров Республики Беларусь вносятся вопросы, которые отнесены к его компетенции и не могут быть решены другими субъектами исполнительной власти - министерствами, другими центральными органами управления, местными исполнительно—распорядительными органами.

Совет Министров Республики Беларусь руководит деятельностью министерств и других центральных органов управления Республики Беларусь, координирует, направляет и контролирует их работу, утверждает Положения о министерствах и других центральных органах управления, если иное не предусмотрено актами Президента Республики Беларусь; утверждает состав коллегий этих органов управления, при необходимости передает решение отдельных вопросов государственного управления, какие входят в его компетенцию, министерствам и другим центральным органам управления. Совет Министров вправе отменять акты министерств и других центральных органов управления Республики Беларусь в случае их противоречия законам, актам Президента Республики Беларусь, Правительства, а также в тех случаях, если они не отвечают общегосударственным интересам и не имеют достаточного финансового и юридического обоснования. Имеет право налагать дисциплинарные взыскания (за исключением увольнения) на министров и руководителей других центральных органов управления, их заместителей за невыполнение или ненадлежащее выполнение Конституции Республики Беларусь, законов, решений Президента Республики Беларусь и Совета Министров, служебных обязанностей и служебной дисциплины.

Совет Министров Республики Беларусь руководит деятельностью местных исполнительных и распорядительных органов, направляет и проверяет их работу, обеспечивает централизованное решение вопросов государственного управления с учетом интересов государства и местных территорий; организует контроль за выполнением местными исполнительными и распорядительными органами законов, декретов и распоряжений Президента Республики Беларусь, актов Правительства Республики Беларусь; разрабатывает и утверждает примерную структуру местных исполнительных и распорядительных органов; регулирует вопросы взаимодействия между местными исполнительными и распорядительными органами и республиканскими органами государственного управления; передает при необходимости свои отдельные полномочия местным исполнительным и распорядительным органам.

Совет Министров Республики Беларусь на основании и в целях исполнения Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь издает постановления, обязательные к исполнению на всей территории Республики Беларусь, и контролирует их исполнение. Распоряжения издаются премьер-министром по вопросам, входящим в его компетенцию, и не носят нормативного характера.

Совет Министров Республики Беларусь действует на протяжении срока полномочий Президента Республики Беларусь и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом. Совет Министров Республики Беларусь в полном составе, премьер-министр, каждый иной член Правительства отдельно имеют право заявить Президенту Республики Беларусь о своей отставке.

В систему республиканских органов государственного управления, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, входят министерства, государственные комитеты, комитеты при министерствах (государственных комитетах), кроме органов, подчиненных непосредственно Президенту Республики Беларусь.

Органы государственного управления могут быть сведены в следующие группы:

1) органы, осуществляющие руководство отраслями, например Министерство здравоохранения, Министерство сельского хозяйства и продовольствия, Министерство торговли;

2) органы по определенным общегосударственным социально-экономическим и иным проблемам, например Министерство экономики, Министерство социальной защиты;

3) органы контроля и надзора, осуществляющие в пределах предоставленной им компетенции специализированные функции вневедомственного значения, например Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды;

4) иные органы, включающие специфические по своему характеру функции, например Министерство по чрезвычайным ситуациям, Государственный комитет финансовых расследований, Государственный комитет по энергосбережению и энергетическому надзору.

Министерство Республики Беларусь - республиканский орган государственного управления (функциональный или отраслевой), проводящий государственную политику, осуществляющий регулирование и управление в установленной сфере деятельности и координирующий деятельность в этой сфере других республиканских органов государственного управления. Перечень министерств устанавливается указом Президента Республики Беларусь, его же

указами назначаются на должность и освобождаются от должности министры.

Министром может быть гражданин Республики Беларусь, имеющий профессиональную подготовку, отвечающую квалификационным требованиям, и опыт работы в области государственного управления. Правовой статус министра закреплен в Положении о министре Республики Беларусь, утвержденном указом Президента Республики Беларусь от 20 ноября 1995 г. Министр входит в состав Правительства, осуществляет государственное управление и координацию деятельности в подчиненной отрасли или сфере деятельности на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на него задач и функций. Министр в своей деятельности руководствуется Конституцией, законами, декретами и указами Президента Республики Беларусь, постановлениями Совета Министров Республики Беларусь.

Правовыми формами деятельности министерств являются приказы и инструкции. На практике все инструкции проводятся в жизнь приказами министра.

В министерстве в качестве совещательного органа образуется коллегия в составе: министра (председатель коллегии), его заместителей по должности, руководящих работников и специалистов министерства, ученых, представителей других организаций. Решения коллегии проводятся в жизнь, как правило, приказами министра. Структура министерства и положения о структурных подразделениях утверждаются министром.

Государственный комитет Республики Беларусь - республиканский орган государственного управления, проводящий государственную политику, осуществляющий регулирование и управление в конкретной сфере деятельности.

Государственные комитеты образуются на основании указа Президента Республики Беларусь. Возглавляет государственный комитет председатель, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Беларусь.

Председатель государственного комитета издает приказы, инструкции по вопросам, отнесенным к компетенции соответствующего государственного комитета.

Отдельные министерства и государственные комитеты в пределах и порядке, предусмотренных Президентом Республики Беларусь, подчиняются непосредственно Президенту Республики Беларусь.

Нормативные акты министерств, государственных комитетов, принятые ими в пределах их компетенции, а также адресованные

предприятиям, организациям или учреждениям им организационно не подчиненным, либо гражданам, являются обязательными для исполнения при условии, когда они зарегистрированы Министерством юстиции Республики Беларусь.

Комитет при министерстве (государственном комитете) Республики Беларусь - республиканский орган государственного управления, действующий под непосредственным управлением соответствующего министерства (государственного комитета) и осуществляющий специальные функции (исполнительные, контрольные, регулирующие и другие) в установленных сферах ведения.

Комитеты образуются указом Президента Республики Беларусь. Руководители комитетов не входят в состав Правительства Республики 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.

Единая система местных органов управления на территории Республики Беларусь складывается из областных, районных, городских, поселковых и сельских исполкомов, которые входят в единую систему органов исполнительной власти, являются органами общей компетенции.

Исполнительный комитет подотчетен и подконтролен вышестоящему исполнительному и распорядительному органу, а также подотчетен соответствующему местному Совету депутатов по вопросам, отнесенным к компетенции Совета.

Исполнительный комитет:

- разрабатывает и вносит в Совет схему управления местным хозяйством и коммунальной собственностью, предложения по организации охраны общественного порядка и прав граждан;

- разрабатывает и вносит в Совет проекты планов экономического и социального развития, местных программ, местного бюджета; принимает меры по осуществлению планов, программ и бюджета, представляет Совету отчеты об их выполнении;

- распоряжается имуществом и финансовыми ресурсами Совета в порядке и в пределах, установленных Советом;

- вносит в Совет предложения об образовании, реорганизации и ликвидации предприятий, организаций и учреждений, принадлежащих административно-территориальному образованию на праве коммунальной собственности;

- осуществляет в порядке, установленном законодательством, государственный контроль на соответствующей территории за охраной окружающего мира (вод, воздуха, земель, недр, растительного и

животного мира), а также за объектами коммунальной собственности;

- определяет структуру и штаты исполнительного комитета, созданных им отделов, управлений и других подразделений, руководит ими и подведомственными организациями. По согласованию с соответствующими отделами и управлениями вышестоящего исполнительного комитета (министерствами, ведомствами) назначает на должность и освобождает от должности руководителей отделов, управлений и других подразделений исполнительного комитета;

- руководит отделами и управлениями, другими подразделениями исполкома, может принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к их ведению;

- образует по вопросам своей деятельности комиссии, определяет их полномочия;

- организует прием населения, принимает решения по удовлетворению прав и законных интересов граждан;

- оказывает нижестоящим исполнительным комитетам необходимую помощь;

- руководит гражданской обороной;

- обеспечивает выполнение законодательства Республики Беларусь по вопросам военной службы;

- решает возложенные на него законом задачи по организации выборов и референдумов, обсуждения других важнейших вопросов местного и республиканского значения, вносит предложения Президенту Республики Беларусь о представлении к государственным наградам и поощрениям;

- решает вопросы, отнесенные к компетенции соответствующего Совета в пределах полномочий, данных Советов.

Исполнительный комитет возглавляет Председатель. Председатель областного (Минского городского) исполнительного комитета назначается на должность Президентом Республики Беларусь сроком на 5 лет и утверждается областным Советом депутатов. Председатель районного, городского, сельского, поселкового исполкома назначается вышестоящим исполнительно—распорядительным органом и утверждается соответствующим Советом депутатов.

В случае если кандидатуру на должность председателя местный Совет не утвердит, в том же порядке вносится другая кандидатура. Решение Президента Республики Беларусь, председателя вышестоящего исполнительного комитета о назначении председателя исполнительного комитета в случае повторного отклонения кандидатуры Председателя исполкома является окончательным. Председатель соответствующего исполнительного комитета может занимать эту должность не более чем два срока подряд.

Председатель исполнительного комитета:

- возглавляет исполнительный комитет, обеспечивает взаимодействие его с соответствующим Советом, координирует деятельность отделов, управлений и других подразделений исполкома;

- по согласованию с вышестоящим исполнительно—распорядительным органом назначает заместителей, персональный состав исполнительного комитета, секретаря исполнительного комитета;

- представляет исполнительный комитет во взаимоотношениях с Советами и иными государственными органами, органами территориального общественного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, общественными объединениями, гражданами;

- организует работу исполкома, обеспечивает контроль за реализацией принятых решений;

- является распорядителем кредитов, предусмотренных бюджетом и внебюджетными средствами;

- накладывает дисциплинарные взыскания на председателей нижестоящих исполкомов.

Отделы, управления и службы исполкомов — основной вид местных отраслевых и функциональных органов управления. Исполкомы поселковые, сельские отделов и управлений не имеют.

В исполкомах образуются различного рода органы, осуществляющие функции надзора и контроля за соблюдением правил в области исполнительной и распорядительной деятельности. К ним относятся административные, наблюдательные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних, комиссии по борьбе с пьянством, различного рода инспекции и др.

Местным органом государственного управления в городах с районным делением является администрация района.

На основании действующего законодательства местные исполнительные и распорядительные органы издают решения, имеющие обязательную силу на соответствующей территории. Решения, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь.

В системе исполнительно—распорядительных органов имеются также местные органы государственного управления, которые организационно не подчиняются исполкомам. Это местные территориальные органы министерств: обороны, комитета государственной безопасности, министерства транспорта и коммуникаций и др. Образуются такие местные органы управления в

соответствии с действующим законодательством соответствующими министерствами. В своей деятельности по управлению непосредственно подчиненными объектами эти органы сотрудничают с соответствующими исполнительными комитетами.

Лекция 8.

Административно-правовые формы и методы.

Содержание государственного управления составляет деятельность по реализации его функций, осуществляемая в установленных формах и соответствующими методами.

Функция раскрывает основные направления деятельности органов управления (по каким линиям идет воздействие органов управления на объект управления). Каждая функция имеет свой объект, свою сферу общественных отношений и осуществляется соответствующими методами.

Функции управления по содержанию выполняемых работ подразделяются на:

- общие функции управления, присущие всей системе управления в целом и отдельным ее звеньям;
- специальные функции управления, воздействующие на отдельные сферы деятельности;
- обеспечивающие (вспомогательные) функции управления, обслуживающие процессы реализации общих и специальных функций.

Задачи и функции государственного управления реализуются в конкретных действиях органов и должностных лиц, которые осуществляют управление посредством определенных форм, от использования которых в значительной мере зависит успех управленческой деятельности.

Формы государственного управления можно охарактеризовать как виды действий органов государственного управления с точки зрения их внешнего выражения или способов выражения содержания управленческой деятельности.

Форма государственного управления - это внешнее организационно-правовое, практическое выражение управленческой деятельности (т.е. функций) в конкретных действиях, совершаемых органом управления (должностным лицом) в рамках компетенции, и вызывающее определенные последствия.

Формы призваны обеспечивать наиболее целесообразное выполнение функций управления, достижение целей управления с наименьшими затратами сил, средств и времени.

Выбор тех или иных форм зависит от следующих обстоятельств:

- 1) характера компетенции данного органа (должностного лица);
- 2) особенностей объекта управляющего воздействия (влияние форм собственности, в частности);
- 3) конкретной цели совершаемых управленческих действий;

4) характера решаемых в процессе управленческой деятельности вопросов.

Как уже отмечалось, формы государственного управления можно характеризовать как виды действий органов управления. Одни действия влекут определенные юридические последствия (например, наложение штрафа - последствия возлагают обязанность уплатить определенную денежную сумму в доход государства). Другие действия не влекут правовых последствий, хотя они и регулируются правом), структура регулируется правовыми нормами, но его цель состоит в том, чтобы разъяснить, как лучше выполнить какие-либо предписания, он сам не изменяет, не порождает и не прекращает правоотношение).

Следовательно, различают две группы форм управленческой деятельности:

а) правовые, всегда влекущие определенные юридические последствия;

б) неправовые (или организационные), которые непосредственно не вызывают юридических последствий.

Различия между этими группами форм деятельности органов управления обусловлены их отношением к праву.

При сохранении важного значения издания правовых актов все большее развитие в деятельности аппарата государственного управления получают формы организационно-структурного типа (например, изучение, обобщение и распространение передового опыта оказания практической помощи на местах, разработка научно обоснованных рекомендаций и т.п.).

Управленческая деятельность является подзаконной, поэтому преобладают правовые формы.

Особенность правовой формы управления заключается в том, что в данном случае наиболее отчетливо проявляется государственно-властный, исполнительно-распорядительный, подзаконный характер полномочий органов управления и их должностных лиц.

Правовые формы управления отличаются от других правовых форм деятельности государства (законодательной, судебной) тем, что посредством этой формы практически реализуются задачи и функции управления, повседневное непосредственное руководство деятельностью предприятий, учреждений, организаций и других объединений во всех сферах и отраслях жизнедеятельности на основе и во исполнение законов.

Классификация правовых форм управленческой деятельности

В науке административного права формы государственного управления классифицируются по содержанию, целенаправленности, способу выражения.

По содержанию (характеру действий) правовые формы подразделяют на правотворческую и правоприменительную.

Правотворческая форма заключается в выработке правовых норм, их усовершенствовании, изменении, отмене, т.е. возникновении, изменении или прекращении административных правоотношений между субъектами и объектами.

Правоприменительная деятельность органов и должностных лиц, осуществляющих управление, заключается в действиях субъектов управления по подведению конкретного имеющего юридическое значение факта под соответствующую норму права в целях принятия индивидуального акта, т.е. разрешение на основе норм права конкретных управленческих вопросов (дел).

Правоприменительная деятельность включает установление фактических обстоятельств дела; выбор, отыскание соответствующей нормы права, которую подлежит применять в данной ситуации (проверка подлинной юридической силы нормы, выявление пределов ее действия во времени и пространстве); уяснение смысла и содержания нормы, т.е. толкование; принятие по делу решения (индивидуального акта); исполнение акта применения норм права.

По содержанию и свойствам правовых норм, применяемых органами управления и их должностными лицами, правоприменительная деятельность подразделяется на регулятивную и правоохранительную.

Регулятивная форма правоприменения используется для разрешения индивидуальных конкретных управленческих дел и вопросов организационного, оборонного, социально-культурного, внутреннего и внешнеполитического характера, для реализации прав и законных интересов граждан, государственных органов, предприятий, учреждений и организаций в сфере управления.

Правоохранительная форма правоприменения направлена на охрану урегулированных юридическими нормами управленческих отношений и призвана обеспечить их неприкосновенность.

Совершение иных юридически значимых действий также является правовой формой управленческой деятельности. Они осуществляются при наступлении соответствующих условий, указанных в правовой форме, без принятия индивидуальных актов.

К ним относятся такие действия, как применение мер пресечения противоправных действий (прописка и выписка граждан, регистрация автотранспорта), выдача официальных документов типа прав на вождение транспортных средств и др.

По способу выражения правовые формы государственного управления подразделяются на словесные (письменные и устные) и конклюдентные.

Выбор и использование того или иного способа выражения правовых форм управленческой деятельности предопределяются ее юридическими свойствами. Наиболее распространенным способом выражения результата управленческой правоприменительной деятельности является индивидуальный письменный акт-документ.

Он используется при решении вопросов (дел), требующих фиксации правоприменения, его стабильности, точности, определенности и т.п.

Широко используется и устный способ (устные приказы, указания, распоряжения, команды), который часто применяется при решении вопросов оперативного характера.

Правоприменение может осуществляться при помощи определенных жестов, сигналов, движений, знаков и других конклюдентных действий, явно выражающих решение субъекта применения права.

Исполнительная и распорядительная деятельность может выражаться в различных действиях органов исполнительной власти, характеризующих как внешние, так и внутренние реорганизационные отношения.

По целенаправленности (целям использования) правовые формы управленческой деятельности подразделяются на внутренние и внешние.

Правовые формы внутренней управленческой деятельности используются для решения организационно-штатных вопросов, ведения делопроизводства, руководства сотрудниками и структурными подразделениями внутри органа, а также для управления нижестоящими подчиненными органами.

Правовые формы внешней деятельности используются в целях обеспечения выполнения возложенных на органы задач и функций, составляющих содержание управленческой деятельности.

Внутренние и внешние правовые формы управления могут быть как правотворческими, так и правоприменительными.

Классификация неправовых форм управленческой деятельности. К неправовым формам относятся формы выражения организационных и материально-технических действий по управлению. Неправовые формы, как и правовые, связаны с компетенцией субъекта управления.

Организационные управленческие действия выражаются в изучении, обобщении и распространении положительного опыта, обучении исполнителей, их инструктировании, оказании практической помощи исполнителям на местах, при разработке научно обоснованных рекомендаций и мероприятий по внедрению достижений науки и техники и др.

Организационные мероприятия не связаны непосредственно с возникновением и прекращением конкретных административно-правовых отношений. Они осуществляются в процессе текущей управленческой деятельности.

Материально-технические действия имеют вспомогательное значение, однако с их помощью материально обеспечивается осуществление всех форм государственного управления.

К материально-техническим действиям, например, относятся:

- составление отчетов;
- ведение делопроизводства;
- оформление документов;
- регистрация фактов;
- размножение материалов, документов и др.

Материально-технические действия призваны обеспечить четкую и эффективную работу субъектов управления.

Они облегчают процесс управления, повышают производительность и культуру управленческого труда.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ УПРАВЛЕНИЯ

Понятие и юридическое значение правового акта управления (административного акта)

Все виды государственной власти обеспечены соответствующими нормативными правовыми актами. Законодательная власть (Национальное собрание Республики Беларусь) принимает законы; судебная власть (судебные органы), включая Конституционный Суд, - акты правосудия (судебные постановления); Конституционный Суд - заключения; органы прокуратуры - акты прокурорского надзора; объективированным выражением правовой формы деятельности субъектов государственного управления является правовой акт управления (административный акт).

В литературе актами управления признаются: а) действия, направленные на установление правовых норм или же влекущие за собой возникновение, изменение или прекращение конкретных правоотношений; б) юридические документы, принятие которых государственными органами означает установление правовых норм или возникновение, изменение, прекращение конкретных правоотношений; в) как форма исполнительно-распорядительной деятельности субъектов государственного управления.

Следовательно, акты управления есть основанные на законе предписания государственно-властного характера, сделанные в соответствующих формах в процессе исполнительно-распорядительной деятельности полномочными органами (должностными лицами) и

влекущие юридические последствия. Подобное определение дает и Ж.Ведель: «Исполнительное решение есть юридический акт, издаваемый в одностороннем порядке администрацией в целях изменения юридического предписания путем наложения обязанностей или предоставления прав».

В широком смысле слова под актами управления можно понимать все действия государственных органов (должностных лиц), которые совершаются в процессе повседневного руководства хозяйственной, социально-культурной и административно-политической областями жизни страны.

Правовые акты управления обладают организующим характером. С их помощью упорядочивается и налаживается деятельность управляемых субъектов, объединяются их усилия на выполнение наиболее важных задач, укрепляются законность, порядок, дисциплина.

Правовые акты - основная продукция органов государственного управления исполнительной власти. Это самая большая по объему разновидность юридических актов. Как и представительные органы, субъекты исполнительной власти могут издавать нормативные акты. Наряду с судами они принимают юрисдикционные акты. Разнообразие общественных отношений, которыми органы государственного управления призваны руководить, требует от них издания большого количества правоприменительных актов о приеме (на работу, в вузы и т.д.), призыве на воинскую службу, назначении (пенсий, пособий), награждении, выделении, разрешении, возложении обязанностей, запрещении, регистрации, приватизации и др.

Правовые акты органов государственного управления (исполнительной власти) являются и самыми мобильными. Процедура их принятия и отмены сравнительно проста.

Рассматриваемые акты имеют свои особенности, которые позволяют отличать их от иных юридических актов - законов, актов правосудия, протестов и представлений прокуроров, гражданских и иных договоров. Основными особенностями акта государственного управления являются следующие.

1. Акты управления - односторонние властные акты, имеющие юридическую процедуру. Они издаются от имени государства, являются результатом реализации государственно-властных полномочий, обладают государственно-властным характером. Поэтому они авторитарны, т.е. обязательны для исполнения всеми, кому адресованы. Исполнение акта управления гарантируется, а при необходимости обеспечивается принудительной силой государства.

2. Акт управления принимается в одностороннем порядке, исходит от компетентного органа исполнительной власти, должностного лица или иного субъекта государственного управления.

3. Правовой акт управления является правовой формой исполнительно-распорядительной деятельности, может создавать правовую базу для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений. Он издается уполномоченным лицом при исполнении служебных обязанностей.

4. Акты управления устанавливают обязательные правила поведения либо регулируют конкретные управленческие отношения. Следовательно, акт управления регулирует как абстрактные, так и казуистические (конкретные) общественные отношения в сфере управления. В этом смысле акт государственного управления является актом-регулятором, носит подзаконный характер, принимается субъектом управления только по тем вопросам, которые относятся к его компетенции, и в порядке, установленном правовыми нормами. Такой порядок в основном регламентируется административно-процессуальными нормами, например, постановление Правительства принимается только в коллегиальном порядке и при наличии кворума¹. Таким образом, правовой акт управления - это юридический акт, решающий управленческие отношения или разрешающий конкретное управленческое дело (вопрос), персонально определяющий поведение адресата, обладающий государственно-властным характером, поскольку направлен на оптимальное разрешение управленческих дел и вопросов. От субъекта управления, разрешающего дело, требуются творческий, научный подход, предвидение, осмотрительность, учет и глубокий анализ фактических данных.

С точки зрения социального содержания, правовые акты управления (административные акты) - это управленческие решения, в которых находят свое непосредственное выражение цели, задачи, функции и методы деятельности субъектов государственного управления. Посредством акта управления решаются разнообразные управленческие дела (вопросы, ситуации), возникающие в процессе осуществления исполнительной, управленческой деятельности.

В актах государственного управления находят свое выражение не только цели и задачи, но и функции, методы деятельности исполнительно-распорядительных органов. В них объективизируются управленческие решения.

Юридическое значение актов управления многообразно:

- они устанавливают или изменяют правила поведения, которые являются общими, не содержат указаний об индивидуумах;

- индивидуальный акт управления служит юридическим фактом, если законодательство связывает с ним возникновение или прекращение конкретных правоотношений в сфере исполнительной власти.

Например, распоряжениями Правительства Республики Беларусь производится назначение или утверждение в должности определенных категорий государственных служащих.

Акты управления могут:

- служить основанием для издания другого акта управления (например, на основе акта вышестоящего органа управления издается акт нижестоящего органа управления);

- носить юрисдикционный (правоохранительный) характер, т.е. содержать правовую оценку тех или иных фактов, решение споров о праве или применение установленной законом санкции (например, вынесение административной комиссией постановления о наложении на гражданина штрафа);

- играть роль доказательства при рассмотрении некоторых категорий дел в судах и органах управления (например, постановление о применении административного взыскания за мелкое хулиганство);

- служить основанием для возбуждения судебного дела (об увольнении, о признании недействительным ордера на жилую площадь и др.);

- служить юридическими обоснованиями, на основе которых возникают отношения, регулируемые нормами гражданского, трудового, финансового, земельного права (например, акт управления, обязывающий определенных лиц заключить договор на заранее установленных условиях, представляет собой наиболее распространенный вид административных актов, регулирующих гражданско-правовые отношения).

Акты управления не следует смешивать со служебными документами (докладные записки, справки, акт ревизии и т.п.). Некоторые из них имеют определенное юридическое значение. Они удостоверяют тот или иной факт, который может послужить основанием для издания акта управления (например, акт ревизии).

Однако эти документы не содержат норм права, не могут сами изменить, прекратить или установить административно-правовые отношения.

Отличие правовых актов управления от других актов государственных органов и общественных объединений. Акт управления отличается от закона тем, что он носит подзаконный характер, т.е. издается на основе и во исполнение закона. Закон имеет высшую юридическую силу в системе правовых актов. Никакой акт

государственного управления не может отменить или изменить закон. Если акт управления противоречит закону, то действует закон, который может отменить или приостановить действие акта управления.

От судебных актов (приговора, решения, постановления, определения) акты управления отличаются по юридическим свойствам, основаниям и порядку принятия. Судебный акт - это правовая форма выражения правосудия. Он является актом применения нормы права к лицам, нарушившим права или законные интересы граждан, предприятий, учреждений, организаций, поэтому судебный акт - индивидуальный акт, применяемый в связи с рассмотрением и разрешением судом дела о правонарушении или спора о праве. Большинство же актов управления издается в связи с совершением субъектами управления правомерных действий, в целях осуществления руководства сферами и отраслями управления. В отличие от судебных актов они могут содержать в себе нормы права.

Судебные акты выносятся судами на основе закона. Судьи независимы и подчиняются только закону. Следовательно, никто не может дать суду указание, как разрешить то или иное рассматриваемое судом дело. Акты же управления могут приниматься субъектами управления на основе и во исполнение не только законов, но и указаний (распоряжений, предписаний) вышестоящих субъектов управления, которые в пределах своей компетенции в процессе руководства обладают правом давать предписания, обязательные для исполнения подчиненными им органами и должностными лицами. Судебные акты всегда являются актами применения норм права. Акты управления могут быть и нормативными.

От актов прокурорского надзора (протеста, представления, постановления, предписания, официального предупреждения) правовой акт управления отличается юридическими свойствами и основанием принятия. Акты прокурорского надзора являются формой реагирования прокурора на нарушения законности. Они не содержат новых норм права, а также предписаний управленческого, исполнительно-распорядительного характера, что присуще актам государственного управления.

От гражданско-правовых актов (сделок) правовые акты управления отличаются по своей юридической природе и основаниям принятия. Гражданско-правовые акты (сделки) — результат соглашения сторон, права и обязанности которых регулируются нормами гражданского права. Акты управления, как уже отмечалось, представляют собой одностороннее волеизъявление органа государственного управления (должностного лица), не являющееся прямым результатом соглашения сторон.

Виды правовых актов государственного управления

Цели, задачи, функции и методы исполнительной власти реализуются в разнообразных правовых управленческих актах. Они образуют самостоятельную систему юридических актов, внутри которой можно обнаружить их определенные группы или виды, отличающиеся один от другого соответствующими признаками.

Классификация актов государственного управления дает возможность определить юридическую силу и значение каждого акта управления, его отраслевое и пространственное действие, место среди других актов.

Таким образом, правовые акты управления подразделяются по юридическим свойствам; сроку действия; территории действия; характеру компетенции исполнительных органов, издающих акты; органам, издающим правовые акты управления; формам выражения актов.

По юридическим свойствам акты подразделяются на нормативные (общие), индивидуальные (административные), акты смешанного характера.

Нормативными являются те акты, которые содержат в себе нормы права. Они принимаются с целью регулирования однотипных общественных отношений, рассчитаны на длительный срок действия и не имеют конкретного, персонифицированного адресата (например, нормы, содержащиеся в Правилах дорожного движения, пожарной безопасности и др.). Нормативные акты рассчитаны на многократное применение, поэтому нормативный акт подлежит применению всегда, когда какой-либо субъект вступает в сферу отношений, регулируемых данным актом.

Нормативными актами управления определяется правовой статус органов исполнительной власти, непосредственно подчиненных Президенту или Правительству Республики Беларусь. Акты нормативного значения являются основным видом актов, издаваемых органами государственного управления. Это юридические акты подзаконного административного нормотворчества, или правоустановительные акты. Являясь одним из наиболее емких источников административного права, нормативные управленческие акты регулируют общественные отношения, складывающиеся во всех сферах и отраслях государственного управления.

К индивидуальным (административным) актам относятся акты, которые не устанавливают, не содержат в себе норм права. Они разрешают конкретный вопрос управления (дело) на основе законов или других государственно-правовых актов, в том числе и нормативных актов управления, т.е. являются актами применения норм права к конкретным обстоятельствам жизни (случаям). Данные акты содержат предписания

разового характера, являются по существу юридическими актами. Будучи в своей основе правовыми, они устанавливают, изменяют или прекращают конкретные административно-правовые отношения.

Индивидуальный акт - наиболее распространенный вид актов государственного управления. Посредством таких актов оперативно решается большое число дел и вопросов государственной жизни, возникающих в процессе управления. Они всегда адресуются определенным субъектам конкретных отношений. Примером таких актов могут служить постановления Правительства Республики Беларусь о назначении конкретных лиц на должности заместителя министра и др.

По характеру, непосредственным целям и значению индивидуальные акты подразделяются на две группы:

- а) оперативно-исполнительные (акт о назначении на должность);
- б) правоохранительные (в них дается правовая оценка деятельности юридических и физических лиц и соответственно реализуется санкция правовой нормы).

Принцип законности требует строгого соответствия индивидуальных актов нормативным. Акты, изданные не в соответствии с правовыми нормами, оспариваются и отменяются.

Правовые акты управления смешанного характера содержат в себе как нормы права, так и решения по индивидуальным управленческим делам. Такие акты управления принимаются по комплексу взаимосвязанных вопросов управления общего, индивидуального, частного значения.

По сроку действия правовые акты управления подразделяются на акты с неопределенным сроком действия (бессрочные), срочные и временные. Если в актах управления не определен срок действия, то они действуют до тех пор, пока не будут отменены, т.е. бессрочно. Если же в акте управления указан срок действия, то по истечении этого срока акт утрачивает силу. Временные акты, как правило, действуют в течение неопределенного, но непродолжительного срока. В наименовании таких актов указывается, что они временные.

По территории действия правовые акты управления подразделяются на акты, действующие в масштабе Республики Беларусь, и акты, действующие в масштабе административно-территориальной единицы (района, города, области).

По характеру компетенции органов государственного управления, издающих акты, последние делятся на акты общего, межотраслевого и отраслевого управления. Акты общего управления издаются органами общей компетенции (Правительством, исполнительными комитетами областей, городов, районов, местными администрациями городов, районов) и обладают большей юридической

силой, чем акты отраслевого и межотраслевого управления. Актами органов межотраслевой (функциональной) компетенции регулируются отношения, связанные с решением специальных вопросов, имеющих межотраслевой характер. Эти акты обязательны для исполнения всеми министерствами, ведомствами, органами, организациями, должностными лицами независимо от ведомственной подчиненности, а также гражданами.

К органам межотраслевого управления относятся, например, Министерство статистики и анализа, Министерство труда и социальной защиты, Министерство экономики, некоторых государственных комитетов при Совете Министров.

Акты отраслевого управления регулируют общественные отношения и разрешают управленческие дела в определенной отрасли хозяйства или социально-культурного строительства. К данной группе относятся правовые акты министерств транспорта и коммуникаций, архитектуры и строительства, сельского хозяйства и продовольствия, торговли и др.

По органам, издающим правовые акты управления, последние делятся на несколько видов на основании Конституции Республики Беларусь, которая устанавливает виды актов, издаваемых органами государственного управления.

По этому признаку определяются следующие виды актов государственного управления: указы и распоряжения Президента Республики Беларусь; постановления Совета Министров; приказы и инструкции министров и руководителей государственных комитетов, комиссий и специальных ведомств; решения и распоряжения исполкомов; приказы и инструкции руководителей управлений и отделов исполкомов, руководителей учреждений и предприятий.

В регулировании отношений в сфере государственного управления участвуют многие органы, в первую очередь Президент и Правительство Республики Беларусь. В соответствии со ст. 85 Конституции Президент на основе и в соответствии с Конституцией издает указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Республики Беларусь. Как показывает практика, нормативные акты управления издаются Президентом в форме нормативных указов, а по наиболее конкретным вопросам управления - в форме распоряжения.

Нормативными указами Президента регулируются вопросы о структуре органов исполнительной власти, об укреплении единства системы исполнительной власти и ряд других вопросов, связанных с функционированием данной ветви государственной власти и с осуществлением Президентом руководящих функций в отношении

Правительства (назначает Председателя Правительства по согласованию с Парламентом, принимает решение об отставке Правительства, имеет право председательствовать на его заседаниях, по предложению Председателя Правительства назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства, министров и других членов Правительства). Президент в значительной степени определяет характер и особенности функционирования исполнительной власти в стране с учетом того, что согласно ст. 106 Конституции исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет Правительство - Совет Министров Республики Беларусь - центральный орган государственного управления.

Нормативные акты управления издает также Правительство Республики Беларусь на основе и во исполнение Конституции Республики Беларусь, действующих законов, а также декретов и указов Президента Республики Беларусь.

Совет Министров издает постановления по вопросам обеспечения эффективного управления в сфере проведения единой финансовой, кредитной и денежной политики, в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии; осуществления мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка и собственности, борьбе с преступностью.

Реализуя перечисленные и многие другие функции, Правительство издает нормативные акты управления - постановления, реально охватывающие многие сферы и отрасли государственного управления и позволяющие ему осуществлять на практике исполнительную власть Республики Беларусь.

Реализация названной конституционной функции Правительства не ограничивается изданием постановлений. В своей практике Правительство применяет и другие административно-правовые формы, в частности распоряжения. Распоряжения Премьер-министра - индивидуальные акты с ограниченным сроком действия и издаются по вопросам оперативного характера.

Акты Совета Министров Республики Беларусь обязательны на территории всей республики. Они обладают большей юридической силой по сравнению с другими актами государственного управления.

Акты министерств и руководителей других центральных органов. К этим актам относятся приказы, инструкции, издаваемые на основе и во исполнение Конституции Республики Беларусь, законов, декретов и указов Президента Республики Беларусь, постановлений и распоряжений Совета Министров Республики Беларусь.

Издавая приказы и инструкции, министры направляют и руководят деятельностью подчиненных им органов управления.

Приказы министров могут содержать как предписания конкретного характера, так и юридические нормы. Инструкции министерств всегда являются нормативными актами (приказ может и не быть нормативным). Они содержат правовые нормы, которые детализируют законы или другие нормативные акты вышестоящих органов, определяют порядок выполнения определенных работ или совершения отдельных действий.

В тех случаях, когда инструкция или иной нормативный акт уполномоченного на это органа специальной или отраслевой компетенции носит общеобязательный характер, т.е. распространяет свои действия на органы, предприятия, учреждения, организации, должностных лиц и граждан, до опубликования они подлежат обязательной регистрации в Министерстве юстиции Республики Беларусь.

Исполнительные комитеты издают решения и отдают распоряжения по вопросам своей компетенции. Решения исполкома представляют собой акт коллегиального руководства и принимаются на заседании путем голосования. Они могут содержать как общие правила поведения, так и конкретные предписания.

Распоряжения исполкома отдаются единолично председателем или одним из его заместителей. Органы специальной и отраслевой компетенции (отделы, управления, департаменты и т.п.) издают приказы и иные акты.

К актам управления относятся также приказы и инструкции, издаваемые администрацией государственного учреждения или предприятия по вопросам организации его работы, расстановки кадров, распоряжения материальными и денежными средствами, укрепления трудовой дисциплины.

Правовые акты управления издаются также государственными органами, которые не являются органами исполнительной власти. Например, приказы, инструкции и другие акты принимаются руководителями представительных органов, прокурорами. Эти акты издаются для решения внутриорганизационных вопросов. Кроме того, судьи выносят постановления по делам об административных правонарушениях.

По форме выражения правовые акты управления подразделяются на словесные и конклюдентные. Словесные акты в свою очередь делятся на письменные и устные.

Письменный акт управления рассматривается как надлежащим образом оформленный письменный документ. Во многих случаях акт

управления имеет силу лишь тогда, когда он соответствующим образом письменно оформлен.

Наряду с письменными актами существуют устные (приказы, распоряжения, указания, команды и т.п.), которые чаще всего принимаются в процессе оперативного решения вопросов управления. Их исполнение гарантируется принудительной силой государства.

Воля субъекта управления может выражаться посредством определенных жестов, сигналов, знаков и других конклюдентных действий. Таковы, например, жесты милиционера, регулирующего движение транспорта и пешеходов, сигналы и специальные знаки, подаваемые работниками железнодорожного, водного и воздушного транспорта в целях регулирования и обеспечения общественной безопасности.

Таким образом, среди перечисленных признаков всех видов правовых актов управления главным является то, что в них находят свое выражение юридические волеизъявления тех или иных государственных органов, т.е. юридически обязательные предписания.

Следует иметь в виду, что формой деятельности является не сам акт, а его издание. При этом, устанавливая норму или применяя ее, орган управления что-то предписывает (соблюдать правила, назначить на должность и т.п.), причем всегда в определенной юридической форме (приказ, решение, распоряжение и др.).

Акты управления с административной санкцией

Акты управления с административной санкцией издаются с целью регулирования однотипных общественных отношений и обязательны для всех субъектов таких отношений. Акты могут издаваться только по тем вопросам государственного управления, которые специально определены в законодательстве.

Данные акты носят общенормативный характер, т.е. распространяются на граждан, должностных лиц, организации, общественные объединения независимо от ведомственной подчиненности.

В связи с тем, что эти акты содержат санкции, применение которых существенно затрагивает интересы граждан, должностных лиц или организаций, закон ограничивает круг органов, наделенных правом их издания. Полномочия органов государства на издание таких актов закреплены в ст. 4 и 5 КоАП Республики Беларусь. Такие акты издаются как органами власти, так и органами государственного управления (Национальным собранием Республики Беларусь, Президентом, Советом Министров Республики Беларусь, местными Советами, исполнительными комитетами, исключая сельские, поселковые Советы,

исполнительные комитеты). Они принимаются только в коллегиальном порядке.

Нормативные акты, регламентирующие поведение всех граждан, организаций и должностных лиц в ряде областей общественной жизни, имеющих важное значение, всегда содержат санкции за их неисполнение.

Принятие подобных актов имеет своей целью охрану жизни и здоровья людей, прав и законных интересов граждан, охрану общественного порядка, обеспечение общественной безопасности.

Районные и городские Советы депутатов в пределах, определенных законодательными актами, могут принимать решения, предусматривающие за их нарушение административную ответственность по вопросам борьбы со стихийными бедствиями и эпидемиями, за нарушение правил по карантину животных и других ветеринарно-санитарных правил, за нарушение правил благоустройства и содержания населенных пунктов.

Исполкомы до районного звена принимают решения только по вопросам борьбы со стихийными бедствиями и эпидемиями. Они вступают в силу в особом порядке, не ранее чем через десять дней после опубликования.

Решения местных Советов издаются на срок их полномочий, при стихийных бедствиях, эпидемиях - на срок их ликвидации.

Акты, нормы которых содержат административные санкции, должны быть доведены до всеобщего сведения (публикация в местной печати, объявление по радио и т.п.) лишь при исключительной срочности, например по вопросам борьбы со стихийными бедствиями, они вводятся в действие со дня опубликования.

Требования, предъявляемые к правовым актам управления

Правовой акт управления должен приниматься в строгом соответствии с требованиями принципа законности, на основе и во исполнение законов. Основные требования законности, предъявляемые к актам государственного управления, заключаются в следующем.

1. Правовые акты управления должны быть юридически обоснованы. Юридическая обоснованность актов управления не должна быть формальной. Недостаточно одной лишь ссылки на тот или иной закон. Необходимо, чтобы эти акты соответствовали цели, которая предусмотрена законом или другим юридическим актом вышестоящего органа.

Юридическая обоснованность актов управления предполагает также их издание в пределах компетенции соответствующего органа государственного управления, т.е. по предмету своего ведения, с соблюдением объема полномочий и территориальных границ деятельности.

Правовой акт управления, изданный органом или должностным лицом по вопросу, относящемуся к компетенции другого органа или должностного лица, подлежит отмене, поскольку он издан с нарушением его компетенции. Это требование юридической обоснованности акта управления исключает не только формальное противоречие акта управления закону, но и возможность фактического нарушения им прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций.

2. Правовые акты управления должны быть экономически обоснованы. Это требование предполагает и учет экономических последствий принимаемых решений, выбор на этой основе наиболее оптимального их варианта, определяемого не только государственными потребностями и интересами (например, общеотраслевыми), но и возможностями резерва исполнителей.

3. Правовые акты управления должны приниматься в установленном порядке. Например, акты, принимаемые коллегиальными органами, должны обсуждаться на заседаниях этих органов при наличии кворума, т.е. простого или квалифицированного (не менее двух третей) большинства членов данного коллегиального органа. Без выполнения этого требования акты являются незаконными. Также являются незаконными акты, принимаемые иногда на практике путем опроса или в рабочем порядке, без обсуждения их на заседаниях коллегиального органа.

4. Правовой акт управления должен быть издан по установленной форме и подписан надлежащими должностными лицами.

Проекты нормативных актов в обязательном порядке проходят юридическую экспертизу. Ее вид зависит от вида правового акта. Например, юридическую экспертизу проектов нормативно-правовых актов (постановлений) Совета Министров Республики Беларусь проводит Министерство юстиции Республики Беларусь (ст. 49 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»).

Так, требование мотивировать решение по делу заставляет субъекта управления основательно изучить причины, обусловившие принятие акта.

Требование делать в акте ссылку на закон, на основании которого принято решение, побуждает субъекта управления внимательно относиться к акту с точки зрения законности.

Требование подписи акта определяет ответственность субъекта за его содержание.

Следовательно, вопрос о соблюдении формы акта - это не технический вопрос, а существенный фактор правильного разрешения управленческого дела.

Правовой акт управления должен быть издан в точном соответствии с установленным порядком опубликования и вступления в силу актов управления.

Акты Президента Республики Беларусь и Правительства Республики Беларусь подлежат обязательному официальному опубликованию.

Не подлежат опубликованию указы и распоряжения Президента и постановления Правительства или отдельные их пункты, содержащие сведения, являющиеся государственной тайной.

Декреты, указы и распоряжения Президента, постановления и распоряжения Правительства публикуются в Собрании указов и постановлений Правительства, а также в газетах «Рэспублiша», «Звязда», «Народная газета».

Опубликование актов Президента и Правительства в указанных изданиях является официальным.

Кроме того, акты Президента, Правительства Республики Беларусь могут быть переданы в установленном порядке для опубликования в иных органах печати, обнародованы по телевидению, радио, каналам связи, а также разосланы соответствующим государственным органам.

Нормативные акты министерств и ведомств Республики Беларусь, затрагивающие права, свободы и законные интересы граждан или носящие межведомственный характер и прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Республики Беларусь, подлежат официальному опубликованию не позднее десяти дней после их регистрации. Акты, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут за собой правовых последствий как не вступившие в силу и не могут служить законным основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения каких бы то ни было санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний.

Контроль за правильностью и своевременностью опубликования ведомственных нормативных актов возложен на Министерство юстиции Республики Беларусь.

Акты Правительства Республики Беларусь вступают в силу со дня их подписания.

Неправовые акты, государственного управления. Акты государственного управления могут быть признаны неправомерными, если они изданы с нарушением предъявляемых требований. В зависимости от характера нарушения и его последствий они подразделяются на ничтожные и оспоримые.

Ничтожными актами государственного управления являются такие, которые не порождают юридических последствий с момента их возникновения. Их юридическая несостоятельность настолько очевидна, что они не подлежат никакому исполнению, пороки таких актов не могут быть устранены. Ничтожными являются акты, которые грубо нарушают законы и интересы государства.

Оспоримые акты - это такие акты государственного управления, которые при обязательности их исполнения могут быть оспоримы в установленном законодательством порядке по инициативе самой администрации или в результате обжалования. Вопрос о законности оспоримого акта государственного управления решается органом, который издал акт, вышестоящим органом, органом контроля или судом.

Организационно-технические требования. Организационно-технические требования, предъявляемые к актам государственного управления, призваны обеспечить конкретное оперативное и дифференцированное руководство. В соответствии с этим в актах управления должны быть четко определены конкретные задачи (права и обязанности), их исполнители, сроки, формы и методы решения задач. Акты управления должны издаваться своевременно и по тем вопросам, которые именно в данный момент требуют разрешения с помощью правовых средств.

В целях осуществления дифференцированного руководства акты управления должны издаваться в соответствии с особенностями отдельных местностей, отраслей управления, спецификой задач тех или иных государственных органов и должностных лиц. При этом должны учитываться конкретные условия работы исполнителей, их реальные возможности.

Большое значение для эффективности актов управления имеет соблюдение требования четкого содержания акта. Текст нормативного правового акта излагается лаконично, простым и понятным языком, исключая любое толкование норм, с соблюдением официально-делового стиля литературного языка и юридической терминологии (ст. 9 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»).

Это требование по существу направлено на обеспечение правильного толкования и единообразного понимания и применения актов управления. Нормативные правовые акты должны быть внутренне согласованными, логично построенными и соответствовать нормотворческой технике.

При изложении текста нормативного правового акта сначала размещаются более общие, затем более конкретные положения. Термины

и понятия, используемые в тексте нормативного правового акта, должны быть понятными и однозначными.

При изложении правовых норм нормативного правового акта следует избегать как чрезмерно обобщенных, так и чрезмерно детализированных формулировок. Названия нормативного правового акта, раздела, главы и статьи должны быть лаконичными, четко сформулированными и отражать их основное содержание.

Изложение нормы нормативного правового акта должно быть лаконичным, преимущественно утвердительным и в настоящем времени. Порядок вступления нормативного правового акта в силу и поручения государственным органам излагаются, как правило, в виде заключительных положений.

Необходимыми являются также следующие требования: согласование проекта акта с другими заинтересованными органами, соответствие положений проекта действующему законодательству, а если возникает необходимость внести изменения в последнее, то подготовка предложения по этому вопросу.

Несоблюдение установленных требований к юридическому содержанию и к порядку издания правовых актов дает основания для их оспаривания, а возможно, и для признания недействительными.

Порядок издания актов государственного управления. Стадии создания правового акта государственного управления

Акты государственного управления издаются и отменяются в определенном, установленном законом порядке. Наличие специального порядка принятия и отмены актов обусловлено их значением и правовыми последствиями, которые возникают в связи с изданием и отменой правового акта.

Этот порядок направлен на то, чтобы обеспечить соответствие формы и содержания акта целям его издания, необходимую эффективность, законность, авторитет, реализацию демократических принципов правотворческой и правоприменительной деятельности при осуществлении функций государственного управления в государстве.

В Республике Беларусь 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».

Весь процесс создания правового акта государственного управления подразделяется на несколько стадий: подготовка проекта акта, рассмотрение проекта соответствующим коллегиальным органом или должностным лицом, принятие (утверждение проекта) акта, доведение его до сведения исполнителей.

Наличие всех указанных самостоятельных стадий характерно главным образом для нормативных актов. Издание же индивидуальных актов в ряде случаев упрощено и не всегда может быть четко подразделено на такие стадии.

Неодинаковы и стадии издания актов в разных органах, и действия, связанные с изданием актов в различных формах одним органом. Например, процедура принятия решений исполкомом отлична от процедуры принятия распоряжений. При этом имеются и общие правила издания некоторых актов различными органами, хотя они содержатся в разных источниках.

Подготовка проекта акта управления

Подготовка проекта нормативного правового акта может включать:

- рассмотрение нормотворческого предложения и принятие решения по подготовке проекта;
- организационно-техническое и финансовое обеспечение его подготовки; » сбор необходимых материалов и информации;
- разработку концепции проекта;
- составление текста проекта;
- согласование проекта;
- проведение юридической и иных необходимых экспертиз.

Отправным моментом всей деятельности по изданию акта является подготовка проекта. Инициатива в подготовке проекта акта управления принадлежит либо самому органу, издающему акты, либо исходит извне (поручение вышестоящего органа, ходатайство общественных организаций, заявления граждан и т.п.) в зависимости от содержания разрешаемого в акте вопроса. Во многих случаях акты управления принимаются по инициативе органов различных общественных организаций.

Подготовка проектов нормативных правовых актов осуществляется на плановой основе. Планирование включает в себя в соответствии с Законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» порядок и разработку государственных программ и ежегодных планов подготовки проектов нормативных правовых актов.

В соответствии с указанным Законом государственные программы и ежегодные планы подготовки проектов нормативных правовых актов являются основой нормотворческой деятельности. Государственные программы подготовки проектов нормативных правовых актов Республики Беларусь принимаются не меньше чем на пять лет. Государственные программы являются основой для разработки

ежегодных планов подготовки проектов нормативных правовых актов Республики Беларусь.

Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь разрабатывает государственные программы подготовки проектов нормативных правовых актов и ежегодные планы подготовки проектов нормативных правовых актов Республики Беларусь и вносит их в установленном порядке на утверждение Президента Республики Беларусь.

Нормотворческие органы на основе государственных программ и ежегодных планов подготовки нормативных правовых актов Республики Беларусь могут разрабатывать и утверждать по согласованию с Национальным центром законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь свои программы и планы подготовки проектов нормативных правовых актов.

При разработке государственных программ и планов подготовки проектов нормативных правовых актов Республики Беларусь учитываются предложения субъектов права законодательной инициативы, иных заинтересованных органов, научных учреждений, а также предложения граждан и общественных объединений.

Разработке проекта акта предшествуют получение соответствующей информации, сбор необходимых материалов. Сама разработка проекта акта может осуществляться также внутри органа, издающего акт. Проекты многих актов управления готовятся аппаратом органа, издающего акт, совместно с другими органами государства и общественными объединениями.

Подготовка проекта акта управления включает проверку его соответствия законам и актам вышестоящих органов. Проверка проектов правовых актов с точки зрения соответствия их действующему законодательству в учреждениях, на предприятиях и в организациях возлагается на юридическую службу этих учреждений, предприятий и организаций. Такой проверке подлежат проекты всех правовых актов, издаваемых администрацией учреждений, предприятий и организаций.

При издании некоторых актов необходимо, кроме того, обсуждение проектов в учреждениях, организациях, на собраниях граждан и т.п.

Проекты многих актов управления предварительно согласовываются с заинтересованными государственными органами и органами общественных объединений. В ряде случаев проекты актов управления посылаются на заключение специалистам, в научные учреждения, финансовые органы и т.п.

Стадия подготовки проекта правового акта в свою очередь может подразделяться на такие периоды, как сбор и подготовка материалов к проекту, разработка проекта, согласование в необходимых случаях и т.п.

Рассмотрение проекта и принятие акта управления. Процедура рассмотрения проекта и принятия акта может быть различной в зависимости от органа, издающего акт, и характера разрешаемого в акте вопроса.

В коллегиальных органах организационной формой обсуждения и принятия актов по основным, наиболее важным вопросам компетенции соответствующего органа является его заседание. При этом изучаются все необходимые к проекту материалы (справки, записки, отчетные и статистические данные и т.п.).

Такое изучение может проводиться как в ходе обсуждения соответствующего вопроса на самом заседании (если материалы достаточно просты и ознакомление с ними возможно в ходе самого заседания), так и предварительно, до заседания, при его подготовке.

Коллективное обсуждение проекта и принятие акта осуществляется при наличии кворума. Акт принимается большинством голосов. В органах, действующих на основе единоначалия (министерства, управления, администрация организаций), также широко применяются различные формы выяснения мнений заинтересованных лиц, учреждений, организаций. В ряде случаев законодательство предусматривает решение этими органами отдельных вопросов только по согласованию с другими органами или организациями.

Действующим законодательством определен ряд случаев, в которых согласование проекта обязательно. Например, проекты актов, затрагивающие финансовые вопросы, должны быть согласованы с соответствующими финансовыми органами (подразделениями) или с бухгалтерией.

Чтобы подготавливаемые акты были достаточно обоснованными и могли быть успешно проведены в жизнь, целесообразно обеспечивать их согласование со всеми заинтересованными субъектами. Все проекты нормативных актов, а также проекты иных актов управления, имеющих юридическое значение, должны быть согласованы с юридической службой.

Важнейшие вопросы и проекты решений по ним, как правило, предварительно обсуждаются в совещательных, консультативных и других органах (коллегии и научно-технические советы министерств, различные советы, образуемые в отделах исполкомов местных Советов, и т.п.). Такие обсуждения также служат формой выяснения коллективного мнения.

Доведение актов до сведения исполнителей. Обязательным условием исполнения (соблюдения) акта управления является доведение его до сведения исполнителей. Это завершающая стадия издания акта, где он вступает в силу, начинает порождать те правовые последствия, на возникновение которых направлен.

Доведение актов до сведения участников соответствующих отношений является непременным условием действия актов, их эффективности, законности, поскольку нельзя ожидать исполнения какого-либо предписания от того или иного лица, если этому лицу данное предписание неизвестно. Следовательно, ознакомление исполнителей с содержанием актов управления должно быть полным и своевременным. Для этого используются различные средства: акты рассылаются исполнителям, публикуются в печати, их содержание объявляется по радио и телевидению, исполнители знакомятся с содержанием акта под расписку и т.п. Способы и порядок доведения актов до сведения лиц и организаций, которым они адресованы, устанавливаются для различных актов в соответствии с их характером и учетом того, кому они адресуются.

Особенно важное значение имеет опубликование нормативных актов, которое в теории права справедливо рассматривается не как техническая операция, а как необходимое «внешнее условие воздействия права на общественные отношения».

Нормативные акты управления могут издаваться с указанием или без указания срока действия. При наступлении указанного срока они прекращают свое действие, если не последовало их продление. Акты, не содержащие указания о времени действия, сохраняют силу до тех пор, пока не отменены или не заменены другими актами. Ненормативные акты управления прекращают свое действие с момента исполнения содержащихся в них предписаний.

Виды обнародования (издания) актов могут быть различными: личное ознакомление в устной форме, ознакомление путем высылки копий, вывешивания, ознакомление под расписку. В случаях, когда адресатов много, акт размножают, обнародуют через средства массовой информации или в специальных изданиях. Обнародование может быть официальным и неофициальным.

Официальным опубликованием является доведение правовых актов до всеобщего сведения путем перепечатывания их текстов в полном соответствии с подписанными оригиналами в следующих изданиях:

- в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь;

- в газете «Советская Белоруссия» - акты Президента Республики Беларусь;

- в газете «Рэспубліка» - постановления Совета Министров Республики Беларусь, распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь, правовые акты республиканских органов государственного управления;

- в периодических печатных изданиях, которые определяются в соответствии с законодательством Республики Беларусь, - правовые акты областных и Минского городского исполнительных комитетов.

Неофициальное опубликование осуществляется только после его официального опубликования с соблюдением требований, предъявляемых к деятельности по распространению правовой информации.

Специфика некоторых актов обуславливает также наличие особо сложного порядка вступления этих актов в силу, когда сначала акт вступает в силу как бы не полностью, т.е. регулирует не все отношения, исполняется не всеми причастными к соответствующему делу субъектами, а спустя некоторое время при определенных условиях начинает регулировать и другие отношения, возникающие по данному делу. Например, постановление о применении в административном порядке штрафа, как известно, должно быть исполнено нарушителем в течение 15 дней со дня его вручения нарушителю. В этом случае соответствующее должностное лицо учреждения банка обязано принять необходимую денежную сумму от оштрафованного и выдать ему квитанцию. Через 15 дней после вручения нарушителю этого постановления в случае неуплаты им штрафа оно исполняется в принудительном порядке соответствующими должностными лицами по месту работы нарушителя, а если тот не работает, то судебным исполнителем по месту жительства нарушителя.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕТОДЫ

Понятие административно-правовых методов

В общепринятом понимании метод означает способ, прием, практическое осуществление чего-либо. Применительно к государственно-управленческой деятельности под ним понимается способ, прием практической реализации задач и функций исполнительной власти в повседневной деятельности исполнительных органов (должностных лиц) на основе закрепленной за ними компетенции, в установленных границах и в соответствующей форме.

Следовательно, под методами государственного управления понимаются способы (приемы) воздействия субъекта управления на объект управления, которые используются для достижения поставленных целей и задач управления, для реализации функций управления.

В русском языке слова «метод» и «способ» являются близкими по смыслу.

Метод - это способ теоретического или практического осуществления чего-нибудь, способ действовать, поступать каким-нибудь образом, прием.

Способ - действие или система действий, применяемых при осуществлении чего-нибудь.

В юридической литературе метод понимается более широко, чем способ (методы убеждения, принуждения и стимулирования, методы регулирования).

Для методов наиболее характерно следующее.

Во-первых, они органически связаны с целевым назначением этого вида государственной деятельности как особого варианта практической реализации единой государственной власти.

Во-вторых, это способы воздействия одного человека на другого, одного коллектива на другой, одного человека на коллектив или коллектива на одного человека. Во всех случаях метод выступает как особая связь между людьми. Это способы сознательного воздействия, пригодные для многократного использования.

В-третьих, они выражают управляющее (упорядочивающее) воздействие субъектов исполнительной власти на соответствующие объекты.

В-четвертых, методы непосредственно выражаются в связях между субъектами и объектами государственного управления как формы практической реализации исполнительной власти.

В-пятых, методы используются 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 всегда характерна правовая форма их непосредственного практического выражения. Таким образом, по своим основным показателям метод управления есть средство целенаправленного управляющего воздействия.

Классификация административно-правовых методов управления

Сложность и многообразие процессов управления обуславливают существование множества методов управления.

Правильное понимание взаимосвязи данных методов, их классификация важны для более эффективного их использования.

Методы, деятельности органов управления подразделяются на общие, используемые при выполнении всех или основных функций

управления на всех важнейших стадиях управленческого процесса, и специальные, применяемые при осуществлении отдельных функций или на отдельных стадиях процесса управления.

В качестве общих методов государственного управления можно выделить:

а) убеждение и принуждение (по признаку использования властных полномочий);

б) стимулирование (поощрение).

На основе соотношения методов убеждения, принуждения и стимулирования выделяют иные специальные методы государственного управления.

Методы управления в обобщенном виде могут быть представлены только как административно-правовые. Без правовой регламентации и юридической формы невозможно осуществлять эффективное, рациональное и грамотное управление.

Так, в зависимости от различных критериев классификации выделяют:

а) по характеру (содержанию) управляющего воздействия - морально-нравственные методы (воспитание, моральное поощрение, разъяснительная работа);

б) по преследуемым целям (наблюдение, контроль, разработка мер воздействия, инструктирование, коллегиальность, единоначалие);

в) по способу воздействия на управляемые объекты (методы прямого и косвенного воздействия, в частности административные и экономические);

г) по степени воздействия на управляемые объекты (регулирование, общее руководство, непосредственное управление);

д) социологические и психологические.

Если проблема сочетания убеждения и принуждения получила широкое освещение в юридической науке, то вопрос о других общих методах остается мало исследованным.

Таким образом, существуют два универсальных способа воздействия на сознание и волю людей: убеждение и принуждение. Они составляют всеобщие методы социального, в том числе и государственного управления.

Метод убеждения могут быть правовыми и организационными, моральными и материальными, выраженными письменно и устно.

Принуждение - вспомогательный метод в управлении. Он сочетается с убеждением, основан на убеждении и дополняет его. Принуждение находит свое выражение в применении административного и дисциплинарного воздействия, в возложении на государственных служащих обязанности возместить ущерб, причиненный их

неправильными служебными действиями, в привлечении к уголовной ответственности.

В границах соотношения убеждения и принуждения может проводиться более детальная классификация методов управления по разным основаниям.

Из множества классификационных вариантов, как правило, наиболее распространенным в зависимости от характера (содержания) управляющего воздействия является выделение двух групп методов - прямой и косвенный.

Методы прямого воздействия характеризуются односторонним непосредственным властным воздействием субъекта управления на поведение управляемых.

Субъект управления принимает решение (приказ), исполнение которого носит обязательный характер. Невыполнение решения влечет для объекта управления отрицательные последствия (ответственность).

Совершенно очевидно, что в силу самой природы государственного управления методы прямого воздействия необходимы для нормального процесса управления.

Методы прямого управляющего воздействия принято именовать административными методами управления.

Методы косвенного управляющего воздействия на объект управления состоят в том, что с их помощью субъект управления достигает желаемого поведения объекта управления посредством воздействия на его интересы. Управляемый ставится в такие условия, в которых сам заинтересован действовать должным образом не по прямому предписанию субъекта управления, а потому что такое поведение стимулируется соответствующими средствами. Стимулирующие средства чаще всего носят материальный характер, поэтому они называются экономическими методами управления.

Вместе с тем в государственном управлении наряду с административными и экономическими методами управления широко используются методы морального, психологического воздействия на человека. В связи с этим в качестве самостоятельной группы выделяются социально-психологические методы управляющего воздействия.

Административные, экономические и социально-психологические методы управления, характеризуя способы воздействия субъекта управления на объект управления, взаимосвязаны и взаимозависимы. Каждый из названных методов может иметь волевое предписание, экономическое содержание и оказывать социально-психологическое влияние.

В управленческой практике методы не применяются изолированно друг от друга. Все методы управления должны

соответствовать действующему законодательству по содержанию, целенаправленности и организационной форме.

В различных управленческих ситуациях, отраслях и сферах управления может преобладать использование тех или иных методов. Так, в сфере управления хозяйством предпочтение отдается экономическим методам. В социально-культурной сфере управления широко применяются социально-психологические методы. В управлении обороной преобладают административные методы.

В государственном управлении важное значение имеют административные методы. Однако это не умаляет значения других методов, поскольку результаты управленческой деятельности во многом зависят от умелого использования всех методов управления.

Административные методы характеризуются «властью-подчинением», в них наиболее ярко выражается властная природа управленческой деятельности. Однако это не исключает при использовании административных методов воздействия на управляемых учета интересов последних, напротив, научное управление предполагает такой учет.

Административные методы иногда ошибочно отождествляются с волюнтаризмом, произволом, голым администрированием, которые являются в сущности антиподами административных методов.

Административные методы управления классифицируются по форме выражения, юридическим свойствам, способу воздействия на поведение объекта управления, форме предписания.

По форме выражения административные методы подразделяют на административно-правовые, выраженные в правовой форме, и административно-организационные, выраженные в совершении субъектом управления организационных действий.

По юридическим свойствам административные методы управления могут быть нормативными и индивидуальными. К нормативным относятся правовые акты, содержащие нормы, которые регулируют управленческие отношения, деятельность управляемых, к индивидуальным - предписания в виде прямых распоряжений, адресуемых конкретным исполнителям.

По способу воздействия на поведение субъектов управления административные методы подразделяются на обязывающие к совершению определенных действий, уполномочивающие совершать определенные действия, поощряющие совершение социально-полезных действий, запрещающие совершение тех или иных действий.

По форме предписания административные методы могут быть подразделены на категорические (императивные), поручительные (например, вышестоящий орган поручает выполнение нижестоящему

органу функций, которые не входят в его компетенцию) к рекомендательные.

В систему экономических методов входят прибыль, премия, кредит и др. Особая роль в повышении эффективности производства на уровне первичной государственной или местной производственной организации (предприятия, объединения) принадлежит экономическому стимулированию, хозяйственной самостоятельности, политике налогообложения и др.

Управление хозяйственной деятельностью осуществляется при помощи определенных способов или средств достижения поставленных целей, т.е. различными методами.

Общими методами деятельности являются убеждение, принуждение и стимулирование.

Наряду с убеждением и принуждением применяются такие специальные методы, как общее руководство, непосредственное руководство, регулирование, надзор, контроль.

К специальным методам управления относят административные, экономические методы, значение которых приобретает особую актуальность в последнее время, когда идет поиск оптимальной модели экономики.

В настоящее время существует проблема обеспечения правильного сочетания экономических и административных методов. Это объясняется тем, что еще совсем недавно объекты управления в значительной степени были лишены самостоятельности. Вопросы развития производства, его модернизации, фонды зарплаты и штатное расписание находились в компетенции вышестоящих органов управления. Следовательно, административные методы преобладали над экономическими.

Следует различать:

а) методы управляющего воздействия (они всегда имеют внешнее юридически властное значение и выражение);

б) методы организации работы аппарата управления (они имеют чисто внутриаппаратное значение).

Первые из них являются административно-правовыми методами. В них проявляются все основные качества, присущие государственно-управленческой деятельности. С помощью такого рода методов, имеющихся в распоряжении каждого субъекта исполнительной власти, управляющее воздействие на объект практически осуществляется путем использования административно-правовых форм управления (приказов, т.е. обязывающих предписаний). Таким образом, имеет место прямая связь между административно-правовыми формами и методами.

Проблема административно-правовых методов чрезвычайно

актуальна. Она обострена в последнее время в связи с переходом к рыночным отношениям, изменениями в механизме государственного управления и в организационно-правовом статусе многих субъектов управления и, что особенно важно, объектов (например, резкое повышение самостоятельности предприятий и территорий), с развитием договорных связей в сфере государственного управления.

Под влиянием происходящих изменений вполне закономерно возникает вопрос о границах использования в качестве метода управления прямых и односторонних юридически властных предписаний субъектов исполнительной власти. Однако это не означает полного отказа от присущей государственно-управленческой деятельности властности. Она объективно необходима и в условиях, когда непосредственная база для прямого распорядительства сверху сокращается в связи с разгосударствлением множества хозяйственных и иных объектов.

Возрастает значение общерегулятивных средств воздействия на экономику и другие области жизни общества. Этому способствуют известная деформация организационно-правовых связей между субъектами и объектами государственного управления, устранение прямой организационной подчиненности предприятий министерствам и ведомствам, перенесение центра тяжести работ по непосредственному управлению в хозяйственные структуры нового типа - концерны, корпорации.

Значительно усиливается обратное воздействие объектов управления на исполнительный аппарат. Однако все эти новые явления подтверждаются с большими трудностями объективного и субъективного характера. Этому в немалой степени способствует отсутствие четко выраженных ориентиров реформации общественной жизни и правового их оформления, что нередко приводит к неработоспособности любых методов управления.

Кризис исполнительной власти в первую очередь затронул именно административно-правовые методы, поскольку в них получала свое наиболее полное воплощение односторонняя юридическая властность, нередко носящая откровенно приказной характер. Преодоление именно такого рода недостатков, наглядно проявляющихся в методах управления, является долговременной задачей совершенствования механизма государственно-управленческой деятельности.

В настоящее время, когда экономика республики взяла курс на рыночные отношения, экономические методы расширяются. В науке административного права данные методы рассматриваются в широком и узком смысле.

В узком смысле применение экономических методов означает косвенное воздействие субъекта управления (центрального органа) на поведение (деятельность) предприятия через интересы, с использованием таких рычагов, как цена, премия, льготный кредит и т.п.

В широком смысле экономический метод предполагает использование таких рычагов экономического регулирования, как полная самостоятельность.

При этом необходимо отметить, что народное хозяйство Беларуси имеет отраслевую структуру, которая объективно предполагает наличие отраслевой специализации в управлении.

Отраслевое управление представляет собой централизованную исполнительно-распорядительную деятельность системы по отношению к отдельной отрасли народного хозяйства.

Таким образом, следует различать методы:

а) управляющего воздействия (они всегда имеют внешнее юридически властное значение и выражение и являются собственно методами управления);

б) организации работы аппарата управления (они имеют чисто внутриаппаратное значение);

в) совершения отдельных управленческих действий (это методы процедурного характера).

К социологическим методам управления относятся методы управления:

- социально-массовыми процессами (например, регулирование движения кадров, повышение престижа профессий и др.);

- коллективами, органами, группами, внутригрупповыми явлениями и процессами (планирование развития коллектива, повышение социальной и групповой активности, преемственность традиций и др.);

- индивидуально-личностным поведением (создание благоприятных условий труда для работников, формирование оптимальной системы управления, наличие элементов творчества в труде, воспитание у работников чувства ответственности за выполнение служебных обязанностей и др.).

К психологическим методам управления относятся, например, методы:

- комплектования малых групп в коллективе на основе психологической совместимости работников;

- гуманизации труда;

- психологического побуждения, формирования мотивов труда, оказания доверия;

- профессионального отбора работников, обладающих такими психологическими характеристиками, которые наиболее соответствуют

занимаемой должности.

Административные, экономические и социально-психологические методы государственного управления взаимосвязаны. Например, материальное стимулирование оформляется посредством издания полномочными органами юридических актов управления.

Назначение на должность лица с учетом его психологического склада, характера и способностей оформляется актом уполномоченного на это органа.

Следовательно, недопустимо противопоставление административных, экономических и социально-психологических методов управления.

Лекция 9.

Обеспечение законности в государственном управлении.

Законность - это принцип, метод и режим реализации норм права, содержащихся в законных и основанных на них подзаконных нормативных актах всеми участниками общественных отношений (государством, его органами, должностными лицам, общественными организациями, гражданами).

Содержание законности отражает роль закона в общественной жизни, его господство и неизбежность во взаимоотношениях государства и личности. Законность должна быть направлена на всемерную охрану прав, свобод, законных интересов граждан на основе принципов равенства всех перед законом.

Особое значение соблюдение законности имеет в сфере управления обуславливается следующими важнейшими обстоятельствами.

Во-первых, управление охватывает наибольшую сферу деятельности государства и органов местного самоуправления. Здесь осуществляется их многогранная деятельность по/руководству экономикой, социально-культурным и административно-политическим строительством.

Во-вторых, субъекты управления, реализуя свои функции и полномочия, осуществляют правоприменительную деятельность. Она сопровождается разработкой и принятием управленческих решений (а виде актов применения права (например, приказ о назначении на должность, решение по жалобе гражданина и т. п.).

В-третьих, управление осуществляют многочисленные субъекты (органы исполнительной власти, должностные лица и т. д.).

В-четвертых, органы управления осуществляют правотворческую деятельность, охватывающую широкую и разнообразную сферу общественной жизни.

В-пятых, органы управления наделены широкими полномочиями в области применения мер административного принуждения. Осуществляя административную юрисдикцию, они самостоятельно разрешают конфликты, воздействуют на правонарушителей, применяя меры государственного принуждения.

Принцип законности в административном праве состоит из двух взаимосвязанных обязанностей действовать в соответствии с законом и проявлять инициативу для обеспечения выполнения закона.

Законность и правопорядок составляют основу нормальной жизни общества, всех граждан. Концептуально-принципиальное значение имеет статья 1 Конституции, согласно которой Республика Беларусь -

унитарное демократическое социальное правовое государство. Демократия – фундамент законности и основан на прочной базе законодательства. В ст. 7 Конституции закреплено: часть 1 - в Республике Беларусь устанавливается принцип верховенства права; часть 2 - государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства; часть 3 - правовые акты или их отдельные положения, признанные в установленном законом порядке противоречащими положениям Конституции, не имеют юридической силы; часть 4 - нормативные акты государственных органов публикуются или доводятся до всеобщего сведения иным предусмотренным законом способом. В статье 8 Конституции закреплено, что Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства.

Правовые акты или их отдельные положения, признанные в установленном порядке противоречащими положениям Конституции, не имеют юридической силы. Неукоснительное исполнение законов, обеспечение и реализация субъективных прав, соблюдение юридических обязанностей всеми гражданами, органами и организациями составляют режим законности и правопорядка, без которых немыслимо развитие демократии.

Обеспечение законности и дисциплины в управлении предполагает деятельность соответствующих государственных формирований, направленную на:

а) недопущение нарушений в деятельности органов исполнительной власти, их должностных лиц тех требований и предписаний, которые закреплены в действующих законах и подзаконных актах и которыми они руководствуются в своей повседневной работе;

б) своевременное и оперативное выявление, пресечение и устранение таких нарушений;

в) установление причин и условий, им способствующих;

г) привлечение к соответствующей ответственности виновных в нарушении законности и дисциплины;

д) разработку и принятие мер, направленных на устранение причин и условий нарушений законности и дисциплины;

е) создание обстановки неотвратимости ответственности в случае их нарушения.

Обеспечение законности и дисциплины достигается при помощи организационно-правовых средств.

Законность и государственная дисциплина не тождественны. Различие между ними состоит в том, что дисциплина охватывает порядок

поведения людей не только в сфере правовой регламентации общественных отношений (трудовая, финансовая, служебная, воинская дисциплина и т.д.), но и в сфере действия иных норм, функционирующих в обществе (профсоюзная, дисциплина быта и т.д.). Содержание понятия «дисциплина» шире содержания понятия «законность», поскольку включает в себя исполнение прав и обязанностей, основанных на требованиях как правовых, так и иных социальных норм. Законность же требует соблюдения и исполнения только правовых норм. Кроме того, в содержание дисциплины включаются такие элементы, как предприимчивость, инициативность, творческий подход к делу, эффективность и качество работы. Следовательно, дисциплина значительно глубже, чем законность, проникает в производственные отношения и теснее связана с экономическими категориями.

Юридическая правомерность в сфере управления — основа всего режима законности в стране. Особенности в исполнительно-распорядительной деятельности.

Во-первых, перед аппаратом управления стоит задача - обеспечить соблюдение юридических норм огромным числом субъектов права. За небольшим исключением, только он осуществляет профилактическую работу, пресекает правонарушения, действуя строго в правовых рамках. Во-вторых, борьба с произволом администрации не менее важна, чем борьба с преступностью.

В-третьих, необходимость соблюдения наряду с законами международных и ряда иных договоров, подзаконных норм, в том числе и тех, которые изданы самими органами исполнительной власти.

В-четвертых, важным элементом законности управления является общественно полезная цель.

Обеспечить законность - это значит пресекать малейшие нарушения закона, предупреждать их, принимать меры к ликвидации причин, их порождающих, восстанавливать нарушенные права и законные интересы граждан и организаций, наказывать виновных, создавать атмосферу неотвратимости ответственности, воспитывать работников аппарата управления в духе строжайшего соблюдения закона.

Под способами обеспечения законности и дисциплины следует понимать совокупность средств, приемов, методов, а также соответствующих норм, которые обеспечивают исполнение и практическую реализацию закона, иного нормативно-правового акта в соответствии с требованиями и нормами Конституции Республики Беларусь, а также требований и правил дисциплины, оформленных в правовом порядке или имеющих общепризнанный характер правовых и организационных обычаев.

Деятельность по обеспечению законности в государственном управлении осуществляется по двум основным направлениям:

1) обеспечение строгого соблюдения законности каждым звеном аппарата управления и каждым его работником в целях организации четкой его работы, поддержания государственной дисциплины;

2) обеспечение охраны и защиты прав и законных интересов граждан в повседневной деятельности аппарата управления.

К гарантиям обеспечения законности относятся: экономические, политические, правовые (юридические), организационно-правовые. Экономические гарантии вытекают из многообразия форм собственности на территории республики, осуществления регулирования экономической деятельности со стороны государства в интересах человека и общества. Политические гарантии определяются фундаментальным положением о том, что власть в Республике Беларусь принадлежит народу. Правовые (юридические) гарантии законности заключаются в создании не только эффективного механизма восстановления нарушенных правовых норм, но и такого порядка применения норм, который максимально предупреждает бы возможность нарушений.

Под правовыми гарантиями понимают правоохранные нормы, правоохранные институты и правоохранный процесс, взятые в их единстве и дополненные юридической культурой в ее широком смысле.

Необходимы специальные меры, заключающиеся в деятельности определенных органов и должностных лиц, имеющих целью охрану законности.

Контроль рассматривается как необходимая функция управления обществом наряду с организацией, регулированием, координацией и другими, как важнейшее условие эффективности организации управления и одного из средств обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении, как фактор всякого рационального, а тем более научного управления и т.п.

Контроль - неотъемлемая часть управления. Без него невозможно квалифицированное руководство на любом уровне. Он пронизывает все элементы управленческой деятельности.

Контроль осуществляется государственными органами повседневно в ходе выполнения поставленных перед ними и подчиненными им объектами (лицами) задач. Он называется государственным, поскольку осуществляется от имени государства с использованием государственно-властных полномочий. Контроль является составной частью государственного управления, одной из его функций, методом реализации управленческой компетенции.

Вообще контроль - это система наблюдения и проверки процесса функционирования объекта с целью устранения его отклонения от заданных параметров.

Сущность контроля в сфере исполнительной власти заключается в том, что уполномоченные на то государственные органы (законодательной, исполнительной и судебной власти) и общественные организации, используя организационно-правовые способы, средства, выясняют, нет ли в деятельности подконтрольных органов исполнительной власти и их должностных лиц каких-либо отклонений от законности, а если таковые имеются, то своевременно их устраняют, восстанавливают нарушенные при этом права, привлекают виновных к ответственности, принимают меры к предотвращению нарушений законности и дисциплины.

Социальное назначение контроля заключается в том, что он является:

а) средством для получения информации о происходящих в обществе или его отдельных образованиях процессах;

б) средством для определения соответствия общественной деятельности намеченным целям, а поведения граждан установленным обществом правовым и нравственным нормам;

в) средством для выявления причин отклонения от них, разработки мер, противодействующих выявленным отклонениям.

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.

Принципы контроля:

- законность;

- объективность;

- независимость;

- гласность;

- сохранение государственной, коммерческой и иной охраняемой законом тайны.

Важнейшее назначение контроля - давать достоверную информацию о состоянии дисциплины в аппарате государственного управления, способствовать ее всемерному укреплению.

Государственный контроль подразделяется на общий и специальный.

Общий контроль охватывает всю деятельность подконтрольных объектов. Специальный контроль осуществляется по какому-либо

конкретному вопросу, направлению деятельности подконтрольного объекта (например, проверка исполнения конкретного управленческого решения).

В зависимости от субъекта контроля, объема и характера полномочий государственных органов выделяют контроль, осуществляемый органами:

- представительной власти;
- исполнительной власти (общий, межотраслевой и отраслевой (внутриведомственной) компетенции).

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;
- 3) контроль за инвестиционной деятельностью органов управления;
- 4) контроль за обеспечением и охраной прав граждан и общественных организаций в области государственного управления;
- 5) 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, являясь Главнокомандующим Вооруженных Сил Республики Беларусь, назначает высшее командование и осуществляет контроль за их деятельностью.

В осуществлении конституционных полномочий Президента велика роль Комитета государственного контроля, осуществляющего 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 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.

Контрольные полномочия органа законодательной (представительной) власти - Национального собрания Республики Беларусь (Парламента) определены в ст. 97 и 98 Конституции.

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 осуществляет контроль за деятельностью Правительства при разработке республиканского бюджета, 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.

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).

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.

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 на общий, ведомственный, над ведомственный.

Общий контроль. 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 - 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.

В процессе внутриведомственного контроля разрешаются все основные вопросы деятельности органа управления, включая и оценку целесообразности расстановки кадров, методов руководства и др.

Ведомственный контроль с точки зрения его содержания подразделяется на контроль обобщий (проверка всей работы того или иного органа, учреждения) и специальный (проверка отдельной области работы того или иного органа, учреждения).

Итак, а) ведомственный контроль есть неотъемлемая часть руководства. Контрольные полномочия соответствующих органов и должностных лиц регламентируются, как правило, в актах, определяющих компетенцию органа;

б) ведомственный контроль связан с государственными полномочиями лиц, организовавших проверку или непосредственно проводящих ее, поэтому вопрос об отмене, изменении или приостановлении акта управления либо иного юридического действия решается в ходе контроля;

в) организация ведомственного контроля позволяет органу, проводящему проверку, вмешиваться в деятельность подконтрольного объекта и оперативно устранять причины недостатков.

Над ведомственный контроль вид контроля осуществляется в основном органами межотраслевой компетенции, т.е. контроль, осуществляемый специально созданными для этого государственными органами. Их можно разделить на следующие основные группы:

1) комитеты в отраслях экономики и социально-культурной деятельности, действующие непосредственно при министерствах Республики Беларусь как самостоятельные органы, например. Комитет по инспекции труда при Министерстве труда, Комитет по драгоценным металлам при Министерстве финансов;

2) специальные, структурно обособленные подразделения министерств и ведомств, выполняющие функции контроля и надзора в отношении неподведомственных объектов по определенной функции (статистический контроль, контроль за качеством продукции, за соблюдением санитарных, технических, пожарных правил). Главными задачами Комитета по стандартизации, метрологии и сертификации является проведение единой государственной политики, осуществление регулирования управления в Республике Беларусь в области стандартизации, метрологии и сертификации, обеспечение защиты интересов населения, государства и потребителей в вопросах качества продукции, услуг.

Главными мерами воздействия органов внешнего государственного контроля служат меры административного принуждения, которые можно разделить на группы, исходя из их характера и вызываемых ими юридических последствий

К первой группе относятся административно-предупредительные меры, ко второй - меры административного пресечения, к третьей - меры административного взыскания штраф (в некоторых случаях и денежный начет), предупреждение, налагаемые на виновников нарушения правил и норм, установленных в той или иной отрасли управления.

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.

Среди способов обеспечения законности в государственном управлении важная роль принадлежит судебному контролю, который осуществляет:

- Конституционный Суд Республики Беларусь;
- суды общей юрисдикции;
- 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»¹. 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 разрешают и дают заключения в условиях, исключая постороннее воздействующее влияние на свободу их волеизъявления.

Нормативные акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу в порядке, определяемом законом.

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.

Если 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).

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. 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 установления; 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.

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. 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.

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 подведомственным суду, относятся дела о (об):

- 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;
- обжаловании отказа юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю в государственной регистрации либо уклонении от их регистрации в установленный срок;
- 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;
- возврате из бюджета денежных средств, списанных с нарушением законодательства;
- 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:

а) ведет работу по предупреждению нарушений законодательства в хозяйственных (экономических) отношениях, разрабатывает и принимает меры в пределах своей компетенции по их устранению;

б) вправе рассматривать дела в выездных заседаниях непосредственно в организациях; 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; в необходимых случаях частные определения о выявленных нарушениях законодательства направляются в правоохранительные и контролирующие органы;

в) 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.

Согласно Закону Республики Беларусь от 29 января 1993 г. «О Прокуратуре Республики Беларусь» предметом прокурорского надзора являются: во-первых, исполнение законов республиканскими, местными органами государственного и хозяйственного управления и контроля, местными Советами депутатов и иными органами местного самоуправления, воинскими формированиями и учреждениями, органами государственной безопасности, учреждениями и организациями, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями, должностными лицами и гражданами и, во-вторых, соответствие законам издаваемых ими правовых актов.

Прокуратура осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод гражданина, надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, и назначенные судом мер принудительного характера.

Прокуратура не вмешивается в оперативно-производственную деятельность предприятий, учреждений и организаций. Она осуществляет проверки законов и других имеющихся данных о нарушении законности, требующих непосредственного прокурорского реагирования.

Проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушений закона, требующих принятия мер прокурором. Органы прокуратуры призваны решать сложнейшие задачи по обеспечению правового режима, переориентации экономического механизма на основы рыночной экономики, охране государственной собственности и трудовой дисциплины.

Прокурор имеет право:

1) по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территорию и в помещения предприятий и организаций (независимо от форм собственности, подведомственности и вида

пропускного режима), указанных в ст. 2 Закона «О Прокуратуре Республики Беларусь», иметь доступ к их документам, проверять исполнение законов;

2) требовать от руководителей и иных должностных лиц предоставления издаваемых ими приказов и иных актов, необходимых документов и материалов, статистики чeskих и иных сведений; проведения проверок и ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных предприятий, учреждений и организаций и подчиненных им должностных лиц; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов, проведения экспертиз, проверок по поступившим в прокуратуру материалам, сообщениям и заявлениям и обязывать сообщать о их результатах. Должностные лица обязаны приступить к выполнению требований прокурора о проведении проверок, ревизий и экспертиз не позднее десяти дней после их поступления, если иное не оговорено прокурором;

3) вызывать должностных лиц, граждан и требовать от них объяснений по поводу нарушения закона; в случаях, предусмотренных законом, требовать от должностных лиц, граждан декларации об источниках доходов.

Прокурор рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина; разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод; принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба.

При наличии факта правонарушения прокурор возбуждает уголовное дело или дело об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности. Прокурор освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений внесудебных органов; опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд с требованием о признании таких актов недействительными, вносит представление об устранении нарушений закона.

Формы и методы осуществления проверок могут быть различными в зависимости от содержания и характера имеющейся информации. К формам реагирования прокурора на выявленные нарушения законности относится прежде всего протест. Протест на противоречащий закону акт приносится прокурором в орган, издавший этот акт, или в вышестоящий орган, правомочный принять по нему решение.

Протест прокурора подлежит обязательному рассмотрению органом или должностным лицом, которым он направлен, не позднее чем в десятидневный срок после его поступления, а местными Советами депутатов - на очередных сессиях. О результатах рассмотрения протеста письменно сообщается прокурору. Принятие протеста приостанавливает действие противоречащего закону акта до его рассмотрения.

Протест на постановление по делу об административном правонарушении приносится судье, вынесшему постановление, либо председателю вышестоящего суда и подлежит рассмотрению в трехдневный срок.

Представление прокурора об устранении нарушений закона, причины нарушений и условий, им способствующих, вносится в орган или должностному лицу, правомочным устранить допущенные нарушения.

Представление подлежит безотлагательному рассмотрению. О принятых мерах должно быть в месячный срок сообщено прокурору. При рассмотрении представления коллегиальным органом заранее сообщается прокурору о дне заседания, в котором он вправе принять участие.

Постановление. Прокурор в зависимости от характера нарушения закона должностным лицом или гражданином выносит мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении, о возбуждении дисциплинарного производства. Мотивированное постановление может выноситься прокурором и в иных случаях как форма выражения его требований.

Предписание. Письменное предписание об установлении нарушения закона направляется в орган или должностному лицу, допустившему нарушение, либо в порядке подчиненности в орган или должностному лицу, правомочному устранить допущенное нарушение.

Предписания выносятся в случаях, когда нарушение закона носит явный характер и может причинить существенный вред правам и законным интересам государства, предприятия, учреждения, организации или гражданина.

Предписание подлежит немедленному исполнению, о чем безотлагательно сообщается прокурору.

При несогласии с требованием, содержащимся в предписании, оно может быть обжаловано вышестоящему прокурору, который обязан рассмотреть такую жалобу в десятидневный срок. Обжалование не приостанавливает исполнения предписания.

Официальное предупреждение. В целях предупреждения правонарушения при наличии сведений о готовящихся противоправных действиях прокурор письменно объявляет должностному лицу или

гражданину официальное предупреждение о недопустимости нарушения закона.

При несогласии с официальным предупреждением лицо, которому оно объявлено, вправе обжаловать его вышестоящему прокурору.

Административный надзор - один из способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении, специальный вид правоохранительной деятельности.

Суть его состоит в наблюдении за исполнением действующих в сфере управления разнообразных специальных норм, общеобязательных правил, закрепленных в законах и подзаконных актах, правилах дорожного движения, пожарной безопасности (санитарные, природоохранные и другие нормы). Он осуществляется в отношении органов исполнительной власти, предприятий, общественных объединений, граждан.

Субъектами административного надзора являются: Департамент по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и атомной энергетике при Министерстве по чрезвычайным ситуациям; Государственный таможенный комитет; Министерство по налогам и сборам; Комитет по энергоэффективности при Совете Министров; Комитет лесного хозяйства при Совете Министров Республики Беларусь.

В качестве субъектов административного надзора выступают, как правило, специальные государственные инспекции.

Наиболее характерные черты административного надзора сводятся к следующему:

1) органы административного надзора проверяют соблюдение специальных правил на поднадзорных объектах; органы контроля занимаются проверкой различных сторон деятельности подконтрольных объектов;

2) органы административного надзора осуществляют свои функции и полномочия в отношении тех объектов, которые им организационно не подчинены; органы контроля - в основном в отношении организационно подчиненных и в некоторых случаях в отношении не подчиненных объектов;

3) в процессе контроля могут применяться меры дисциплинарного воздействия в отношении виновных лиц; в процессе же административного надзора применяются меры административного принуждения в отношении физических и юридических лиц - предупредительно-пресекающего характера и административные взыскания.

Основной задачей органов административного надзора, вытекающей из характера содержания их деятельности, является

обеспечение четкого, единообразного исполнения специальных норм и общеобязательных правил, т.е. обеспечение законности в управлении. Решение единой задачи осуществляется путем предупреждения, пресечения правонарушений, привлечения к ответственности виновных лиц.

Действующие нормативные акты закрепляют несколько групп полномочий органов, осуществляющих административный надзор:

- 1) полномочия по предупреждению правонарушений;
- 2) полномочия по пресечению правонарушений;
- 3) полномочия по привлечению к ответственности виновных лиц;
- 4) полномочия по нормотворчеству.

Административный надзор милиции.

Милиция осуществляет надзор за исполнением гражданами и должностными лицами нормативных актов по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Осуществление этого надзора регулируется нормами административного права и административно-правовыми средствами, поэтому он называется административным.

Административный надзор осуществляется различными службами милиции, преимущественно участковыми инспекторами милиции. Ими выполняются надзорные функции практически по всем вопросам, отнесенным к компетенции милиции.

Содержание, формы и методы административного надзора различны, что обуславливается кругом лиц и объектов, на которые он распространяется.

Различаются три разновидности административного надзора.

Во-первых, он осуществляется в отношении неопределенного круга лиц (физических и юридических), не находящихся в организационном или ином подчинении милиции, за соблюдением ими определенных правил.

Во-вторых, административный надзор распространяется на определенный круг субъектов или по определенному кругу вопросов, например надзор за соблюдением должностными лицами и гражданами правил разрешительной, паспортной системы, правил дорожного движения.

В-третьих, превентивный надзор может осуществляться за определенным кругом лиц.

Административный надзор осуществляется от имени государства, ему присуща ярко выраженная профилактическая направленность. Основной целью надзора являются предупреждение и пресечение правонарушений и других антиобщественных проявлений.

Борьба с нарушениями общественного порядка осуществляется различными способами:

а) привлечением внимания общественности к фактам правонарушений;

б) принятием мер по предупреждению правонарушений;

в) проведением воспитательных мероприятий с населением;

г) применением к правонарушителям мер воздействия

В целях выявления фактов нарушений общественного порядка и безопасности, принятия к нарушителям предусмотренных законодательством мер милиция применяет следующие меры административного надзора:

- непосредственное наблюдение за выполнением должностными лицами и гражданами установленных правил;
- периодические проверки выполнения предприятиями, учреждениями и организациями правил, надзор за соблюдением которых отнесен к компетенции милиции;
- выявление нарушений при проверке жалоб и заявлений граждан.

При выявлении нарушений в ходе осуществления административного надзора работник милиции либо представитель общественной организации составляет протокол и направляет его в орган (должностному лицу), уполномоченный рассматривать дело об административном правонарушении.

Административный надзор - это систематическое наблюдение, контроль за точным и неуклонным соблюдением должностными лицами и гражданами правил, регулирующих общественный порядок и безопасность, в целях предупреждения и пресечения нарушения этих правил, выявления нарушителей и привлечения их к ответственности или принятия к ним мер общественного воздействия.

Важное место в деятельности милиции занимает превентивный (ст. 80 УК Республики Беларусь) надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Это форма социального контроля, направленная на предупреждение с их стороны преступлений, оказание необходимого воспитательного воздействия.

Государственная служба

Публичная власть возникает по мере становления государства, в то время как институт публичной службы складывается на определенном этапе развития государственности.

Государственная служба – это вид постоянной деятельности по осуществлению от имени государства заранее определенных функций.

Государственной службой понимается профессиональная деятельность лиц, занимающих государственные должности, осуществляемая в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов.

Виды государственной службы:

- служба в органах представительной власти;
- служба в органах исполнительной власти;
- служба в органах судебной власти;
- служба в иных органах государственной власти (прокуратуре, контрольно-ревизионных органах и т.д.).

С учетом специфики сфер и отраслей государственной деятельности государственная служба подразделяется на военную, службу в органах внутренних дел, службу в налоговых органах и др. Обобщая законодательство зарубежных стран, следует признать, что публичной в западных странах считается служба:

- а) в управленческом государственном аппарате;
- б) в органах местного самоуправления;
- в) в государственных учреждениях и предприятиях (таких, как почта, железные дороги и др.).

Проводимое в стране реформирование государственной службы имеет своей целью обеспечить четкую, эффективную и экономную деятельность государственного аппарата, предотвратить возможность использовать его в партийных и групповых интересах.

Принципы государственной службы – это основные, концептуальные начала, догмы и положения, на которых держится вся система государственной службы 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.

Специфические признаки государственной службы.

Во-первых, это деятельность лиц, замещающих административные государственные должности.

Во-вторых, содержание государственной службы является обеспечение исполнения полномочий государственных органов, выполнение государственных органов.

В-третьих, государственная служба содержится за счет бюджетного финансирования.

Государственная служба – это важнейший инструмент государства. Она должна быть в высшей степени организационно отлажена, законодательно обеспечена, укомплектована специалистами высшей квалификации, способными глубоко анализировать происходящие в стране процессы обеспечивать организацию и проведение в жизнь принятых решений.

Правовую основу государственной службы в Республике Беларусь составляют Конституция Республики Беларусь, настоящий Закон и иные законодательные акты. Отношения, связанные с государственной службой, не урегулированные Законом и иными актами законодательства, распространяется действие норм трудового, пенсионного и иного законодательства.

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.

Государственная должность характеризуется следующими принципами:

1) она является частью организационной структуры государственной власти;

2) её содержание – установленный правовыми актами устойчивый комплекс обязанностей и прав, связанный с осуществлением государственных функций и рассчитанный на одного человека;

3) она должна быть внесена в Реестр государственных должностей.

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.

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.

Государственные служащие подразделяются:

1) должностные лица;

2) оперативный состав (еще его называют функциональный состав);

3) вспомогательный персонал.

Должностными лицами называются государственные служащие, имеющие право совершать в пределах своей компетенции властные действия, влекущие юридические последствия (например, издавать правовые акты управления, совершать регистрационные действия).

К ним относятся также служащие, которые не совершают таких действий, но руководят деятельностью подчиненных им работников и уполномочены предъявлять к ним обязательные к исполнению требования (например, руководители многих структурных подразделений органов, - начальники управлений, отделов в системе органов управления МВД Республики Беларусь).

Должностные лица совершают юридические действия властного характера, связанные с управлением людьми, но наделяются для этого разными по объему и характеру полномочиями. Наиболее широкими

властными полномочиями обладают руководители государственных органов, предприятий, учреждений и организаций. Руководители принимают решения по различным вопросам; являются распорядителями кредитов, принимают на работу, применяют к подчиненным меры поощрения и дисциплинарной ответственности.

Среди должностных лиц особый статус занимают представители административной власти - это должностные лица, имеющие право предъявлять юридически властные требования (давать предписания, указания) и применять меры административного воздействия к лицам, не находящимся в их подчинении (санитарные врачи, работники милиции, работники налоговой инспекции и др.).

Оперативный состав (функциональные работники) - это государственные служащие, выполняющие работу, непосредственно определяемую задачами данного органа в качестве специалистов (например, экономисты, юрисконсульты и др.). Они, как правило, занимаются работой, связанной с подготовкой решений, проработкой вопросов, требующих специальных познаний, опыта.

Отдельные служащие этой категории уполномочены на основе специальных знаний совершать действия, влекущие юридические последствия (например, врачи, они имеют право выдавать листки нетрудоспособности, в установленных законодательством случаях рецепты на бесплатное получение лекарств).

Вспомогательный состав - государственные служащие, служебная деятельность которых не предполагает совершение действий, влекущих юридические последствия, влияющих на содержание решений данного органа.

Своей деятельностью эта категория служащих совершает материально-технические действия, которые создают условия для нормальной работы органа управления, предприятия, учреждения, организации. Это, например, производители, библиотекари, секретари—машинистки, лаборанты.

Рассматриваемая классификация не является единственной. В литературе государственные служащие, например, подразделяются на гражданских и милитаризованных (работники милиции, военнотруженики).

По характеру выполняемой работы служащих подразделяют на: служащих государственных органов и служащих государственных предприятий, учреждений.

Государственный служащий обладает полным объемом конституционных прав личности и гражданина. Ограничения служащего в правах могут устанавливаться только Законом Республики Беларусь «Об основах службы в государственном аппарате», в связи с

обеспечением надлежащего выполнения им своих служебных полномочий.

Правовое положение государственного служащего характеризуется наличием прав, обязанностей, поощрений, гарантий и ответственности.

Права и обязанности государственного служащего определяются в пределах компетенции органов, в которых они состоят на службе; осуществление прав и обязанностей гарантируется законодательством; законные предписания и требования государственных служащих подлежат исполнению всеми, кому они адресованы.

По законодательству Республики Беларусь государственные служащие имеют право:

1. письменное закрепление своих служебных обязанностей и создание надлежащих условий для их исполнения;
2. принятие решений или участие в их подготовке в соответствии со служебными обязанностями;
3. посещение в установленном порядке для исполнения служебных обязанностей государственных органов, иных организаций;
4. получение в установленном порядке от граждан, государственных органов, иных организаций информации и других материалов, необходимых для исполнения служебных обязанностей;
5. повышение квалификации и переподготовку за счет средств соответствующего бюджета или иных предусмотренных законодательством источников финансирования;
6. повышение в должности, классе государственного служащего;
7. заработную плату и дополнительное стимулирование труда в порядке, определяемом настоящим Законом, иными законодательными актами;
8. участие в конкурсе на занятие вакантной государственной должности;
9. 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. ознакомление с материалами своего личного дела и другими документами перед внесением их в личное дело, приобщение к делу своих письменных объяснений;
11. проведение по его требованию служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;
12. уважение личного достоинства, справедливое и уважительное отношение к себе со стороны руководителей, иных должностных лиц и граждан;

13. отказ от выполнения поручения, если оно противоречит законодательству;

14. свободу объединений, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь;

15. здоровые и безопасные условия труда;

16. отставку по основаниям, предусмотренным настоящим Законом;

17. 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.

Государственный служащий обязан:

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.

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.

В правовой статус государственного служащего органически входят нормы, устанавливающие определенные ограничения для служащего в связи со службой в государственном аппарате, вызванные интересами службы.

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.

Гражданин Республики Беларусь при поступлении на государственную службу, а государственный служащий при занятии другой государственной должности обязаны в установленном законодательством порядке представить в соответствующий государственный орган декларацию о доходах и имуществе.

Для государственных служащих предусмотрены определенные социальные гарантии, поощрения, а также повышенная ответственность

за совершенные ими правонарушения (например, военнослужащие, работники милиции, судьи, прокуроры за административные проступки несут дисциплинарную ответственность по дисциплинарным уставам).

Таким образом, в целом содержание правового положения государственных служащих характеризуется их:

- 1) общегражданскими правами и обязанностями;
- 2) обязанностями и правами по занимаемой должности.

Каждой государственной должности соответствуют определенные классы государственных служащих. Для государственных служащих устанавливается высший класс и 12 классов, из которых 12-й класс является низшим. Срок, по истечении которого присваивается очередной класс по занимаемой должности, составляет, как правило, для служащих государственного аппарата, имеющих 12-10-й класс - не менее 1 года, 9-7-й - класс не менее 2 лет, 6-4-й класс - не менее 3 лет. Присвоение очередных классов служащим государственного аппарата, имеющим иные классы, сроком не ограничивается.

Право на поступление на государственную службу имеют граждане Республики Беларусь, достигшие восемнадцатилетнего возраста, владеющие государственными языками Республики Беларусь и отвечающие иным требованиям, установленным настоящим Законом, иными законодательными актами о государственной службе. Предельный возраст пребывания на государственной службе государственных служащих составляет шестьдесят пять лет. В зарубежных странах нередко определяется предельный возраст для начала карьеры в публичной службе: в Австрии -35, в Германии-38, во Франции-45 лет. Нижняя граница, разрешающая прием на публичную службу, как правило, соответствует возрасту совершеннолетия, хотя иногда, ссылаясь на необходимость жизненного опыта, для отбора на отдельные виды публичных служб могут допускаться лица старше 20-21 года. В США проводится проверка благонадежности лиц, желающих поступить на государственную службу.

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.

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. Вступление в государственную должность, осуществление полномочий для отдельных категорий государственных служащих могут быть обусловлены принесением присяги.

Поощрения и привлечение к ответственности. За успехи в служебной деятельности к государственным служащим применяются меры поощрения материального, морального и смешанного характера. Поощрение может быть коллективным и индивидуальным. Свообразным видом материального поощрения государственных служащих являются различные преимущества и льготы, которые представляются им за успешное и добросовестное выполнение должностных обязанностей.

Действенная система стимулирования качественного и эффективного труда государственных служащих сочетается с установлением их строгой юридической ответственности за недобросовестное выполнение служебных обязанностей, за ущемление прав граждан, за любые другие нарушения законности и государственной дисциплины. Юридическая ответственность выражается в применении к государственным служащим тех или иных мер наказания, взысканий, предусмотренных действующим законодательством, за совершенные ими правонарушения. Законодательством предусмотрены четыре вида юридической ответственности государственных служащих: дисциплинарная, административная, материальная, уголовная.

Государственная служба прекращается по основаниям:

- достижения государственным служащим предельного возраста, установленного для пребывания на государственной службе;
- возникновения (установления) обстоятельств о недееспособности или ограниченной недееспособности;
- истечения срока, досрочного прекращения полномочий на государственной должности;
- несоблюдения ограничений, связанных с государственной службой;
- разглашения сведений, составляющих государственные секреты;
- отказа от принесения присяги;
- нарушения требований законодательства при приеме на государственную службу;
- отставки;
- грубого нарушения должностных обязанностей, совершения проступка, несовместимого с нахождением на государственной службе;
- прекращения гражданства Республики Беларусь вследствие выхода из гражданства или его утраты;

- неудовлетворительного результата предварительного испытания;

- вступления в законную силу обвинительного приговора суда.

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.

За особые заслуги государственные служащие представляются в установленном законодательством порядке к награждению государственными наградами Республики 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.

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.

Государственный служащий несет ответственность за неправомерность своих действий. В случае сомнения в правоммерности полученных 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 подтверждают 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 приказа, распоряжения несет подтвердивший эти приказ, распоряжение руководитель.

Лекция 11.

Административная ответственность и административные правонарушения

Ответственность в философско-теоретическом смысле - понятие весьма широкое, многоплановое, многообъемное и, что особенно важно, фундаментальное. Это особый вид социальной связи элементов общества и один из важнейших институтов организации общественной жизни. Как особый вид социальной связи ответственность представляет собой специфическое общественное отношение, которое имеет сложный комплексный характер.

Административная ответственность выражается в применении административного взыскания к физическому лицу, совершившему административное правонарушение, а также к юридическому лицу, признанному виновным и подлежащему административной ответственности.

Административная ответственность - это форма реагирования государства на правонарушения, которая проявляется в применении полномочными органами (должностными лицами) конкретных административно-правовых санкций (административных взысканий) в пределах и порядке, установленных государством, по отношению к виновным лицам, совершившим правонарушения.

Основные черты административной ответственности:

1) административная ответственность устанавливается как законами, так и подзаконными актами, либо их нормами об административных правонарушениях. Она имеет собственную нормативно-правовую основу.

2) основанием административной ответственности является административное правонарушение. Уголовной — преступление; дисциплинарной — дисциплинарный проступок; материальной — причинение материального вреда (ущерба) или гражданско-правовой деликт;

3) субъектами административной ответственности могут быть физические лица, так и коллективные образования;

4) за административные правонарушения предусмотрены административные взыскания. За преступления — уголовные наказания, за дисциплинарные проступки — дисциплинарные взыскания. Материальная ответственность выражается в имущественных санкциях;

5) административные взыскания применяются широким кругом уполномоченных органов и должностных лиц: исполнительной власти, местного самоуправления, а также судами (судьями);

б) административные взыскания налагаются органами и должностными лицами на неподчиненных им правонарушителей. Отличие административной ответственности от дисциплинарной, меры которой к работникам и служащим применяются в основном в порядке подчиненности вышестоящим органом, должностным лицом;

7) применение административного взыскания не влечет судимости и увольнения с работы;

8) меры административной ответственности применяются в соответствии с законодательством, регламентирующим производство по делам об административных правонарушениях. Уголовные дела рассматриваются в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством; дисциплинарные — в соответствии с нормами, устанавливающими порядок дисциплинарного производства; дела о материальной ответственности — как правило, в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства.

Следовательно, административная ответственность обладает рядом черт, отличающих ее от других видов ответственности. По основной особенности административной ответственности состоит в том, что ее основанием является административное правонарушение, мерами — административные взыскания.

Принципы административной ответственности

1. Административная ответственность основывается на принципах законности, равенства перед законом, неотвратимости ответственности, виновной ответственности, справедливости и гуманизма.

2. Привлечение и освобождение от административной ответственности осуществляются не иначе как по постановлению (решению) компетентного органа (должностного лица).

3. Физические лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом и подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

4. Юридические лица, привлекаемые к административной ответственности, равны перед законом и подлежат административной ответственности независимо от формы собственности, места нахождения, организационно-правовой формы и подчиненности, а также других обстоятельств.

5. Каждое физическое лицо, признанное виновным в совершении административного правонарушения, а также юридическое лицо, вина которого по отношению к совершенному административному

правонарушению установлена, подлежат привлечению к административной ответственности.

6. Физическое лицо подлежит административной ответственности только за те совершенные им противоправные деяния и наступившие вредные последствия, в отношении которых установлена его вина. Административная ответственность за невиновное деяние не допускается.

7. Административная ответственность должна быть справедливой и гуманной, то есть административное взыскание должно назначаться с учетом характера и вредных последствий совершенного административного правонарушения, обстоятельств его совершения, личности физического лица, совершившего административное правонарушение.

8. Физическому лицу, совершившему административное правонарушение, должно быть назначено административное взыскание, необходимое и достаточное для его воспитания. Административное взыскание не имеет своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий.

9. Административное взыскание, налагаемое на юридическое лицо и индивидуального предпринимателя, не имеет целью причинение вреда их деловой репутации.

Административная ответственность включает административно-правовые нормы, характеризующие и регулирующие данный вид ответственности.

Виды административной ответственности:

а) административная ответственность граждан - подлежит физическое лицо, достигшее ко времени совершения правонарушения шестнадцатилетнего возраста. Физическое лицо, совершившее запрещенное деяние в возрасте от четырнадцати до шестнадцати лет, подлежит административной ответственности лишь:

- за умышленное причинение телесного повреждения (статья 9.1);
- за мелкое хищение (статья 10.5);
- за умышленные уничтожение либо повреждение имущества (статья 10.9);
- за нарушение требований пожарной безопасности в лесах или на торфяниках (статья 15.29);
- за жестокое обращение с животными (статья 15.45);
- за разжигание костров в запрещенных местах (статья 15.58);
- за мелкое хулиганство (статья 17.1);

- за нарушение правил, обеспечивающих безопасность движения на железнодорожном или городском электрическом транспорте (часть первая - третья, пятая статьи 18.3);
- за нарушение правил пользования средствами железнодорожного транспорта (статья 18.4);
- за нарушение правил пользования транспортным средством (статья 18.9);
- за нарушение правил пользования метрополитеном (статья 18.10);
- за нарушение требований по обеспечению сохранности грузов на транспорте (статья 18.34);
- за повреждение историко-культурных ценностей (статья 19.4);
- за нарушение порядка вскрытия воинских захоронений и проведения поисковых работ (статья 19.7);
- за незаконные действия в отношении газового, пневматического или метательного оружия (статья 23.46);
- за незаконные действия в отношении холодного оружия (статья 23.47).

Административная ответственность несовершеннолетних в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет, совершивших административные правонарушения, наступает в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях Республики Беларусь.

б) административная ответственность организаций. Физическое лицо подлежит административной ответственности как индивидуальный предприниматель, если совершенное административное правонарушение связано с осуществляемой им предпринимательской деятельностью. В этом случае привлечение индивидуального предпринимателя к административной ответственности исключает наложение на него административного взыскания для физического лица.

Юридическое лицо может нести ответственность только за административные правонарушения, прямо предусмотренные статьями Особенной части КоАП Республики Беларусь.

При слиянии нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо. При присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается присоединившее юридическое лицо. При разделении юридического лица или при выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается то юридическое лицо, к которому в соответствии с

разделительным балансом перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу, в связи с которыми было совершено административное правонарушение. При преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо;

в) дисциплинарная ответственность военнослужащих, работников милиции, студентов, учащихся и лиц, свобода которых ограничена по приговору суда. Военнослужащие, проходящие военную службу в Вооруженных Силах Республики Беларусь, других войсках и воинских формированиях, военнообязанные во время прохождения сборов, а также лица начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, органов финансовых расследований, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям несут ответственность за совершение административных правонарушений на общих основаниях. К указанным лицам не могут быть применены административные взыскания в виде исправительных работ или административного ареста, а к военнослужащим срочной службы - и штраф;

г) материальная ответственность военнослужащих, работников МВД.

Физическое или юридическое лицо, признанное виновным в совершении административного правонарушения на территории Республики Беларусь, подлежит административной ответственности в соответствии с КоАП Республики Беларусь.

Находящиеся на территории Республики Беларусь иностранные граждане и лица без гражданства, а также иностранные юридические лица подлежат административной ответственности на общих основаниях с гражданами и юридическими лицами Республики Беларусь. Вопрос об ответственности за административное правонарушение, совершенное на территории Республики Беларусь иностранным гражданином, который в соответствии с международными договорами Республики Беларусь пользуется иммунитетом от административной юрисдикции государства пребывания, разрешается дипломатическим путем.

Подлежит административной ответственности в соответствии с настоящим Кодексом физическое лицо, совершившее административное правонарушение на судне под флагом Республики Беларусь, находящемся вне пределов внутренних вод Республики Беларусь, или на воздушном судне, зарегистрированном в Республике Беларусь, находящемся в воздушном пространстве вне пределов Республики Беларусь, на военном корабле или военном воздушном судне Республики Беларусь независимо от места их нахождения, а также на территории

официального представительства Республики Беларусь, на которую распространяется административная юрисдикция Республики Беларусь.

Граждане Республики Беларусь и лицо без гражданства, постоянно проживающие на территории Республики Беларусь, совершившие административные правонарушения вне пределов Республики Беларусь, подлежат административной ответственности по настоящему Кодексу, если совершенные ими деяния признаны в Республике Беларусь административными правонарушениями и наказуемы в государстве, на территории которого они были совершены, и если эти лица не были привлечены к административной ответственности в этом государстве. В указанных случаях административное взыскание налагается на лицо в пределах санкции статьи настоящего Кодекса, но не должно превышать верхний предел санкции, предусмотренной законом государства, на территории которого было совершено правонарушение.

Деяния, влекущие административную ответственность по требованию, содержащие признаки административных правонарушений:

- 1) умышленное причинение телесного повреждения (статья 9.1);
- 2) клевета (статья 9.2);
- 3) оскорбление (статья 9.3);
- 4) отказ в предоставлении гражданину информации (статья 9.6);
- 5) присвоение найденного имущества (статья 10.6);
- 6) причинение имущественного ущерба (статья 10.7);
- 7) уничтожение или повреждение посевов, собранного урожая сельскохозяйственных культур или насаждений (статья 10.8);
- 8) умышленные уничтожение либо повреждение имущества (статья 10.9);
- 9) разглашение коммерческой или иной тайны (статья 22.13), - влекут административную ответственность лишь при наличии выраженного в установленном Процессуально-исполнительным кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях порядке требования потерпевшего либо законного представителя привлечь лицо, совершившее административное правонарушение, к административной ответственности.

Структуру административной ответственности составляют следующие элементы:

- 1) основания административной ответственности;
- 2) субъекты;
- 3) условия;
- 4) меры ответственности (административные взыскания);
- 5) процедура, порядок привлечения к ответственности;
- 6) административный процесс.

Основания применения административной ответственности:

а) нормативное, т.е. систему регулирующих норм;

б) фактическое, т.е. деяние конкретного субъекта, нарушающее правовые предписания, охраняемые административными санкциями (административное нарушение);

в) процессуальное, т.е. акт компетентного субъекта о наложении конкретного взыскания за конкретное административное правонарушение.

Для наступления реальной ответственности необходимо, чтобы имели место все три основания и именно в такой последовательности.

Причины, которые обусловили повышение роли административной ответственности в обеспечении правопорядка и законности.

Во-первых, отрицательные последствия научно-технической революции. Достаточно вспомнить о вреде, который причиняют дорожно-транспортные происшествия, загрязнение водоемов промышленными отходами. Возникла необходимость усилить охрану людей, материальных ценностей, окружающей среды.

Во-вторых, в борьбе с пьянством, наркоманией ведущая роль среди других видов государственного принуждения принадлежит административному праву. Здесь особое значение имеют его профилактические свойства, а также возможность быстрого и эффективного воздействия на лиц, совершивших правонарушения.

Усиление борьбы с пьянством повлекло за собой расширение сферы административного принуждения и в области охраны общественного порядка.

В-третьих, до 50-х годов административные санкции слабо использовались для борьбы с проступками, направленными против собственности. Усиление гарантий законности применения административного принуждения и другие факторы создали необходимые предпосылки для использования административных взысканий в борьбе с правонарушениями, посягающими на собственность, а также совершенными по неосторожности или причинившими небольшой вред.

В-четвертых, административная ответственность все чаще используется для обеспечения нормальной деятельности представителей власти для борьбы с самоуправством, невыполнением законных требований должностных лиц, государственных и местных органов и др.

Административная ответственность наряду с другими формами государственного принуждения является эффективным средством борьбы с правонарушениями, действенным инструментом укрепления дисциплины и организованности во всех сферах государственного

управления. Вместе с тем законодательство Республики Беларусь, базируясь на принципах демократизма, гуманизма, предусматривает возможность освобождения лиц, совершивших административные правонарушения, от того или иного вида юридической ответственности.

Не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения деяния находилось в состоянии невменяемости, то есть не могло сознавать фактический характер и противоправность своего действия (бездействия) или руководить им вследствие хронического или временного психического расстройства, слабоумия или иного психического заболевания.

Обстоятельства, исключающие признание деяния административным правонарушением.

Каждое физическое лицо имеет право на защиту от противоправного посягательства. Это право принадлежит ему независимо от возможности избежать посягательства либо обратиться за помощью к другим физическим лицам или уполномоченным государственным органам.

Не является административным правонарушением действие, совершенное в состоянии необходимой обороны, то есть при защите жизни, здоровья, прав обороняющегося или другого физического лица, интересов общества, государства или юридического лица от противоправного посягательства путем причинения посягающему вреда.

Не является административным правонарушением причинение вреда физическому лицу, совершившему преступление или административное правонарушение, при его задержании для передачи уполномоченным государственным органам и пресечения возможности совершения им новых преступлений или административных правонарушений, когда оно пытается или может скрыться от органа уголовного преследования, суда или органа, ведущего административный процесс, если иными средствами задержать такое лицо не представлялось возможным.

Не является административным правонарушением действие, совершенное в состоянии крайней необходимости, то есть для предотвращения или устранения опасности, непосредственно угрожающей личности, правам и законным интересам данного лица или других лиц, интересам общества или государства, если эта опасность при данных обстоятельствах не могла быть устранена другими средствами и если причиненный вред не является более значительным, чем предотвращенный.

Состояние крайней необходимости признается также в случае, если действия, совершенные с целью предотвращения опасности, не

достигли своей цели и вред наступил, несмотря на усилия физического лица, добросовестно рассчитывавшего его предотвратить.

Не является административным правонарушением причинение вреда охраняемым настоящим Кодексом законным интересам при обоснованном риске для достижения общественно полезной цели.

Риск признается обоснованным, если совершенное деяние соответствует современным научно-техническим знаниям и опыту, а поставленная цель не могла быть достигнута не связанными с риском действиями и физическое или юридическое лицо, допустившее риск, предприняло все возможные меры для предотвращения вредных последствий.

Условиями освобождения от административной ответственности являются наличие в действиях (бездействии) нарушителя состава административного правонарушения, целесообразность применения к лицу, его совершившему, меры ответственности.

Принимать решения об освобождении от административной ответственности может только орган (должностное лицо), уполномоченный решать дело о данном правонарушении.

Юридическое лицо подлежит освобождению от административной ответственности в случае освобождения от административной ответственности должностного лица или иного работника этого юридического лица, совершивших административное правонарушение.

При малозначительности совершенного административного правонарушения суд, орган, ведущий административный процесс, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности. Малозначительным признается деяние физического лица, содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного настоящим Кодексом, которое не причинило и по своему содержанию и направленности не могло причинить вред охраняемым настоящим Кодексом правам и законным интересам.

Физическое лицо, совершившее административное правонарушение, может быть освобождено от административной ответственности при наличии одного из обстоятельств:

- предотвращение физическим лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий такого правонарушения;

- добровольное возмещение или устранение причиненного вреда;

- совершение административного правонарушения под влиянием угрозы или принуждения либо в силу материальной, служебной или иной зависимости;

Физическое лицо, совершившее административное правонарушение, влекущее административную ответственность, по требованию потерпевшего либо его законного представителя освобождается от административной ответственности, если оно примирилось с потерпевшим либо его законным представителем.

Физическое лицо, заболевшее после наложения на него административного взыскания психической или иной тяжелой болезнью, может быть освобождено от административного взыскания, или административное взыскание, назначенное ему, может быть заменено более мягким. При этом учитываются характер совершенного административного правонарушения, личность физического лица, совершившего его, характер заболевания и другие обстоятельства.

Все виды юридической ответственности (уголовная, гражданско-правовая, дисциплинарная, административная) имеют общие объективные и субъективные основания, какими являются противоправные деяния.

Основанием для административной ответственности служит совершение конкретным лицом административного проступка.

Административное правонарушение (проступок) есть посягающее на государственный общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность (ст. 9 КоАП).

Сущность административного правонарушения определяется его общественной опасностью.

Административным правонарушением признается противоправное виновное (умышленное или неосторожное), а также характеризующееся иными признаками, предусмотренными настоящим Кодексом, деяние (действие или бездействие), за которое установлена административная ответственность.

Административным правонарушением может быть деяние в виде:

- 1) оконченого административного правонарушения;
- 2) покушения на административное правонарушение.

Административное правонарушение признается оконченом с момента совершения деяния. Административное правонарушение, связанное с наступлением последствий, признается оконченом с момента фактического наступления этих последствий.

Покушением на административное правонарушение признается умышленное действие физического лица, непосредственно направленное на совершение административного правонарушения, если при этом оно

не было доведено до конца по независящим от этого лица обстоятельствам.

Соучастием в административном правонарушении признается умышленное совместное участие двух или более физических лиц в совершении административного правонарушения. Соучастниками административного правонарушения наряду с исполнителями признаются организаторы и пособники.

Исполнителем признается физическое лицо, непосредственно совершившее административное правонарушение, либо непосредственно участвовавшее в его совершении совместно с другими физическими лицами, либо совершившее административное правонарушение посредством использования других физических лиц, не подлежащих в силу закона административной ответственности.

Организатором признается физическое лицо, организовавшее совершение административного правонарушения или руководившее его совершением.

Пособником признается физическое лицо, содействовавшее совершению административного правонарушения советами, указаниями, предоставлением информации, орудий или средств для совершения административного правонарушения, устранением препятствий или оказанием иной помощи либо заранее обещавшее скрыть физическое лицо, совершившее административное правонарушение, орудия или средства совершения административного правонарушения, следы административного правонарушения либо предметы, добытые противоправным путем, а равно заранее обещавшее приобрести или сбыть такие предметы.

За деяние, совершенное исполнителем и не охватывавшееся умыслом соучастников, другие соучастники административной ответственности не несут.

Пособник несет административную ответственность только за соучастие в административных правонарушениях, предусмотренных статьями:

- мелкое хищение (статья 10.5);
- умышленные уничтожение либо повреждение имущества (статья 10.9);
- незаконное использование деловой репутации конкурента (статья 11.26);
- подделка проездных документов (статья 11.33);
- нарушение правил торговли и оказания услуг населению (статья 12.17);
- незаконное перемещение товаров и транспортных средств через таможенную границу Республики Беларусь (статья 14.4);

- недеklarирование либо недостоверное декларирование товаров и (или) транспортных средств (статья 14.5);
- приобретение, транспортировка, хранение, пользование или распоряжение товарами и транспортными средствами, ввезенными на таможенную территорию Республики Беларусь с нарушением таможенных правил (статья 14.7);
- незаконное уничтожение или повреждение древесно-кустарниковой или иной растительности (статья 15.22);
- нарушение правил рыболовства и охраны рыбных ресурсов и водных животных (статья 15.35);
- нарушение правил охоты (статья 15.37);
- незаконное проникновение на специально охраняемые территории и объекты (статья 23.14);
- незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь (статья 23.29);
- нарушение режима Государственной границы Республики Беларусь (статья 23.31);
- самовольное занятие земельного участка (статья 23.41).

Повторностью совершения административных правонарушений признается совершение двух или более административных правонарушений, предусмотренных одной и той же статьей Особенной части настоящего Кодекса.

Совершение административного правонарушения не признается повторным, если за ранее совершенное административное правонарушение физическое лицо, его совершившее, или юридическое лицо были освобождены от административной ответственности по основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом, либо в связи с истечением срока, по окончании которого физическое или юридическое лицо считается не подвергавшимся административному взысканию.

Длящимся административным правонарушением признается деяние, предусмотренное настоящим Кодексом, сопряженное с последующим длительным невыполнением обязанностей, возложенных на физическое или юридическое лицо законом под угрозой административного взыскания. Длящееся административное правонарушение начинается со дня совершения указанного деяния и заканчивается вследствие действий лица, его совершающего, свидетельствующих о прекращении им продолжения административного правонарушения, или с наступлением событий, препятствующих дальнейшему совершению административного правонарушения.

Совокупностью административных правонарушений признается совершение двух или более административных правонарушений, предусмотренных различными статьями Особенной части настоящего

Кодекса, ни за одно из которых физическое или юридическое лицо не было привлечено к административной ответственности. При этом не учитываются административные правонарушения, за которые физическое или юридическое лицо было освобождено от административной ответственности по основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом, либо в связи с истечением срока, по окончании которого физическое или юридическое лицо считается не подвергавшимся административному взысканию.

Степень общественной опасности определяется на основе учета многочисленных конкретных обстоятельств:

- а) особенность объекта правонарушения;
- б) повторность;
- в) систематичность и злостность противоправного посягательства;
- г) наличие тяжких последствий;
- д) характер вины;
- е) личность правонарушителя.

Признаками (элементами) состава административного правонарушения являются объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Состав проступка - логическая конструкция, которая закрепляется в праве и становится обязательной. В юридической литературе основания для административной ответственности часто подразделяются на два вида: нормативные и фактические. Под нормативными основаниями понимаются правовые нормы, в соответствии с которыми устанавливается и применяется административная ответственность. Под фактическим основанием подразумевается совершенное правонарушение, за которое может быть применено административное взыскание.

Объект и объективная сторона административного правонарушения (проступка).

Общим объектом административного правонарушения являются общественные отношения, возникающие в области государственного управления и регулируемые нормами административного права. Общим объектом административных правоотношений могут быть не все общественные отношения, а лишь те из них, которые охраняются правом (административными взысканиями).

В основу классификации административных проступков положен родовой объект.

Родовым объектом проступков признается однородная группа общественных отношений, составляющих неотъемлемую и самостоятельную часть общего объекта. В качестве родового объекта

административного проступка выступают государственный и общественный порядок, отношения в сельском хозяйстве, в промышленности, права и свободы граждан, установленный порядок управления.

Видовой объект - разновидность родового объекта, обособленная группа общественных отношений, общих для ряда проступков одного рода. Он широко используется законодателем для установления специальными актами административной ответственности, например за нарушение Правил дорожного движения¹, административные таможенные правонарушения.

Непосредственный объект административного правонарушения (проступка) - конкретное общественное отношение, на которое осуществляется посягательство, охраняемое нормами административного права.

Объективная сторона - это система предусмотренных нормой права признаков, характеризующих ее внешнюю (т.е. выраженную вовне) сторону противоправного посягательства на охраняемые законом общественные отношения.

Объективную сторону административного проступка составляют:

- 1) противоправное поведение лица (действие или бездействие), запрещенное административным законодательством, соответствующими административно-правовыми нормами;
- 2) общественная опасность этого поведения и его последствия;
- 3) причинная связь между действием и наступившим результатом.

Для характеристики объективной стороны административного проступка важное значение имеют не только внешние признаки действий субъекта, но и обстоятельства, связанные с их совершением.

Деяние - это основа, вокруг которой группируются иные черты объективной стороны: способ, время, место совершения административного правонарушения.

Субъекты административной ответственности, их классификация и особенности.

Под субъектом права обычно понимается участник общественных отношений, которого соответствующая юридическая норма наделяет правами и обязанностями.

Под субъектом правонарушения (проступка, преступления) в правоведении обычно понимают лицо (физическое или юридическое), совершившее правонарушение и обладающее при этом указанными в законе признаками (свойствами).

С учетом особенностей их правового статуса данных субъектов можно разделить на общих, специальных, особых.

Административной ответственности подлежат лица, достигшие к моменту совершения правонарушения 16-летнего возраста и вменяемые.

Специальных субъектов административной ответственности можно классифицировать по разным основаниям. Так, по особенностям административно-правового статуса их целесообразно разделить на четыре группы:

1) имеющие признаки, характеризующие их служебные, трудовые обязанности:

- а) должностное лицо;
- б) лицо, ответственное за соблюдение тех или иных специальных правил;
- в) работник предприятия торговли или общественного питания;
- г) механизатор;
- д) служитель культа;

2) обладающие признаками, характеризующими специальные обязанности:

- а) водитель автомашины;
- б) судоводитель маломерного судна;
- в) призывник, военнообязанный;
- г) иностранец и лицо без гражданства;
- д) лицо, имеющее разрешение органа внутренних дел на хранение огнестрельного оружия и боеприпасов;
- е) родители и лица, их заменяющие;

3) имеющие признаки, касающиеся физического состояния лица:

- а) лицо, больное венерическим заболеванием,
- б) лицо, совершившие поступок в состоянии опьянения;

4) обладающие признаками, характеризующими прошлое поведение лица:

- а) поднадзорный,
- б) лицо, совершившее административный проступок повторно.

В некоторых случаях лица, совершившие административные правонарушения, несут дисциплинарную ответственность за правонарушения - военнослужащие, лица рядового и начальствующего состава ОВД и др.

Субъективная сторона дисциплинарного правонарушения (проступка)

Субъективная сторона правонарушения (проступка) характеризует прежде всего внутреннее психическое отношение виновного к совершенному им противоправному деянию и его последствиям.

К ее признакам относятся вина (в форме умысла или неосторожности), мотив и цель. Данные признаки подразделяются по тем же правовым основаниям, что и в объективной стороне, на обязательные и дополнительные (факультативные). К обязательным относится вина (в форме умысла или неосторожности), к дополнительным (факультативным) - мотивы и цель деяния. Кроме того, иногда учитываются эмоции как обстоятельства, смягчающие ответственность.

Вина - психическое отношение физического лица к совершенному им противоправному деянию, выраженное в форме умысла или неосторожности. Виновным в совершении административного правонарушения может быть признано лишь виновное физическое лицо, совершившее противоправное деяние умышленно или по неосторожности.

Административным правонарушением, совершенным умышленно, признается противоправное деяние, совершенное с прямым или косвенным умыслом.

Административное правонарушение признается совершенным с прямым умыслом, если физическое лицо, его совершившее, сознавало противоправность своего деяния, предвидело его вредные последствия и желало их наступления.

Административное правонарушение признается совершенным с косвенным умыслом, если физическое лицо, его совершившее, сознавало противоправность своего деяния, предвидело его вредные последствия, не желало, но сознательно допускало наступление этих последствий либо относилось к ним безразлично.

Административным правонарушением, совершенным по неосторожности, признается противоправное деяние, совершенное по легкомыслию или небрежности.

Административное правонарушение признается совершенным по легкомыслию, если физическое лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего деяния, но без достаточных оснований рассчитывало на их предотвращение.

Административное правонарушение признается совершенным по небрежности, если физическое лицо, его совершившее, не предвидело возможности наступления вредных последствий своего деяния, хотя при необходимой внимательности и предусмотрительности должно было и могло их предвидеть.

Форма вины при совершении административного правонарушения, не связанного с наступлением вредных последствий, устанавливается по отношению физического лица к противоправному деянию.

Юридическое лицо признается виновным и подлежит административной ответственности, если деяние, предусмотренное Особенной частью настоящего Кодекса, совершено должностным лицом или иным работником юридического лица в пользу или в интересах этого юридического лица и с ведома или разрешения органа этого юридического лица.

Ввиду огромного разнообразия и значительной распространенности административных проступков единого критерия их классификации не существует. В качестве его выступает комплексный критерий, объединяющий совокупность признаков, характеризующихся единством правового регулирования, относительной устойчивостью и повторяемостью возникающих при этом административных правонарушений.

Комплексный критерий классификации видов административных правонарушений включает родовой (специальный) объект посягательства. В целом они разделены на 17 самостоятельных глав (с 9 по 25):

Глава 9. Административные правонарушения против здоровья, чести и достоинства человека, прав и свобод человека и гражданина.

Глава 10. Административные правонарушения против собственности.

Глава 11. Административные правонарушения в области финансов, рынка ценных бумаг и банковской деятельности.

Глава 12. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности.

Глава 13. Административные правонарушения против порядка налогообложения.

Глава 14. Административные правонарушения против порядка таможенного регулирования (административные таможенные правонарушения).

Глава 15. Административные правонарушения против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования.

Глава 16. Административные правонарушения против здоровья населения.

Глава 17. Административные правонарушения против общественного порядка и нравственности.

Глава 18. Административные правонарушения против безопасности движения и эксплуатации транспорта.

Глава 19. Административные правонарушения в области охраны историко-культурного наследия.

Глава 20. Административные правонарушения против использования топливно-энергетических ресурсов.

Глава 21. Административные правонарушения против архитектурной и градостроительной деятельности, строительства и благоустройства.

Глава 22. Административные правонарушения в области связи и информации.

Глава 23. Административные правонарушения против порядка управления.

Глава 24. Административные правонарушения против правосудия и деятельности органов уголовной и административной юрисдикции.

Глава 25. Административные правонарушения против порядка приписки граждан к призывным участкам, призыва на военную службу и воинского учета.

Лекция 12.

Дисциплинарная и материальная ответственность по административному праву

Дисциплинарное принуждение — один из видов государственного принуждения и ему присущи все общие признаки этого метода осуществления исполнительной власти. Особенности дисциплинарного принуждения как самостоятельной разновидности принудительной деятельности:

1. Меры дисциплинарного принуждения применяются чаще всего в связи с дисциплинарными проступками, но могут быть использованы и для борьбы с другими нарушениями и даже аморальными деяниями (студентов, следователей, например).

2. Дисциплинарное принуждение является внесудебным, оно — разновидность исполнительно-распорядительной деятельности. Когда речь идет об органах исполнительной власти, это очевидно. Но и прокурор, объявляющий выговор подчиненному работнику, осуществляет не прокурорский надзор.

3. Дисциплинарное принуждение осуществляют и органы негосударственных организаций в отношении работающих в них граждан. Таким правом, в частности, наделены коллегии адвокатов, профсоюзные комитеты, руководители коммерческих организаций. Они делают это на основе норм трудового права, в соответствии с теми полномочиями, которые закон предоставил работодателям.

4. Важнейшим признаком рассматриваемого явления является то, что дисциплинарное принуждение может осуществляться только в отношении членов устойчивых коллективов, субъектов постоянных организационных связей (рабочих, военнослужащих, студентов, заключенных и т. д.).

5. Названный выше признак обуславливает содержание дисциплинарного воздействия, для которого характерно широкое использование морально-правовых санкций (например, выговоров).

6. Дисциплинарное принуждение осуществляется субъектами дисциплинарной власти. Обычно ее имеют субъекты линейной власти, руководители коллективов. Исключения из этого правила установлены нормами, предоставившими дисциплинарную власть в отношении военнослужащих начальнику и коменданту гарнизона, а также и некоторыми другими актами, действующими на транспорте. К конкретному правонарушителю меру дисциплинарного воздействия может применить только непосредственный или вышестоящий руководитель.

7. Дисциплинарное принуждение регламентировано многими отраслями права: трудовым, административным, исправительно-трудовым. В основном оно регулируется законодательными актами, но в ряде случаев правительственными постановлениями и даже ведомственными актами.

8. Если средства гражданско-правового и административного принуждения могут применяться как к индивидуальным, так и коллективным субъектам права, то меры дисциплинарного и уголовного воздействия применяются только к конкретным лицам. Дисциплинарное принуждение не только персонифицировано, но и индивидуализировано. Это частично проявляется в том, что в его рамках существует множество санкций и процедур, рассчитанных только на определенную группу лиц. Так, можно выделить особые санкции, применяемые к солдатам и матросам, офицерам и генералам, студентам и аспирантам, руководящим работникам, прокурорам и следователям.

Дисциплинарное принуждение — это применение на основе юридических норм в процессе исполнительно-распорядительной деятельности субъектами дисциплинарной (линейной) власти принудительных мер к подчиненным в связи с совершением дисциплинарных (а в установленных специальными нормами случаях и иных) нарушений.

Дисциплинарное принуждение в отношении определенной категории субъектов регламентируется той отраслью права, которая целиком или в основном регулирует отношения администрации коллектива с ее членами. Так, применительно к рабочим и служащим действует трудовое право, применительно к заключенным — исправительно-трудовое. Административное право закрепляет примененные меры дисциплинарного воздействия в отношении трех групп субъектов:

- 1) милитаризованных служащих (военнослужащих, военизированных служащих, аттестованных работников милиции);
- 2) обучающихся (учащихся, студентов, аспирантов);
- 3) лиц, свобода которых временно ограничена на основе норм административного права (помещенных в лечебно-трудовые и иные профилактории, специальные приемники).

Нормативной основой дисциплинарного принуждения в отношении военнослужащих и аттестованных работников органов внутренних дел являются общевоинские уставы Вооруженных сил Республики Беларусь. Применение дисциплинарных санкций к студентам и аспирантам регламентировано в основном Типовыми правилами внутреннего трудового распорядка вузов, т. е. ведомственным актом. Дисциплинарная ответственность многих военизированных служащих,

профилактируемых тоже в основном регулируются ведомственными актами.

По функциональному критерию, непосредственной цели применения мер дисциплинарного принуждения можно различать: взыскания, восстановительные и иные меры.

Когда используются первые, наступает дисциплинарная ответственность; применение восстановительной меры — взыскания ущерба — есть не что иное, как материальная ответственность.

К иным следует отнести все меры дисциплинарного воздействия, которые законодатель не включил в число дисциплинарных взысканий и которые не связаны с возмещением ущерба. Например, отстранение от работы, применение оружия командиром в случае открытого неповиновения в боевой обстановке, помещение виновных, находящихся в нетрезвом состоянии, на гауптвахту или в камеру временно задержанных сроком на одни сутки. Приведенные выше примеры свидетельствуют о том, что в числе иных много мер пресечения, как самостоятельных, так и процессуальных.

Дисциплинарная ответственность — это наложение дисциплинарных взысканий субъектами дисциплинарной власти на основе правовых норм на подчиненных им членов устойчивых коллективов за дисциплинарные проступки и иные правонарушения. Отличительные особенности дисциплинарной ответственности:

1) дисциплинарная ответственность наступает, как правило, за дисциплинарный проступок, но может наступить и за совершение иных правонарушений;

2) она состоит в применении карательных санкций — дисциплинарных взысканий;

3) право на ее осуществление принадлежит субъектам линейной власти; она, как правило, реализуется в рамках линейной власти, в отношении линейно подчиненных руководителю членов коллектива;

4) основания и порядок наступления дисциплинарной ответственности регулируются различными отраслями права, а в рассматриваемых нами случаях дисциплинарная ответственность урегулирована административным правом (Дисциплинарным уставом Вооруженных сил Республики Беларусь и другими актами).

Как правило, дисциплинарная ответственность государственных служащих устанавливается национальным законом о публичных служащих или чиновниках. Дисциплинарная ответственность служащих местного самоуправления может определяться специальными актами. Кроме того, принимаются нормативные акты, устанавливающие особую дисциплинарную ответственность отдельных категорий служащих (полицейских, пожарных и т. д.) Так, в Швейцарии дисциплинарное

право закреплено Федеральным законом о чиновниках 1927 г.; в кантонах приняты законы об административных правонарушениях; общины также имеют право устанавливать собственное дисциплинарное право.

На основе административно-правовых норм к дисциплинарной ответственности могут привлекаться лица — милитаризованные служащие, обучающиеся (учащиеся, студенты, аспиранты и др.) и лица, свобода которых ограничена в административном порядке.

Дисциплинарный проступок — один из видов правонарушений. Это вредное, антиобщественное, виновное деяние, совершенное членом устойчивого коллектива, и состоящее в нарушении обязанностей, связанных с пребыванием лица в данном коллективе.

Основанием для начала дисциплинарного производства является совершение служащим дисциплинарного проступка. Однако в ряде стран нет законодательно сформулированных составов дисциплинарных проступков и в спорных случаях они определяются судами (как во Франции). Нередко кодексы этики служащих устанавливают общие принципы, нарушение которых считается дисциплинарным проступком (в Канаде, США). В Великобритании основными дисциплинарными нарушениями обычно являются неисполнение приказа, халатность, отсутствие на рабочем месте без уважительных причин, систематические опоздания.

В Испании, как в ряде других стран, законодательство указывает лишь серьезные правонарушения служащих, такие как:

- невыполнение обязанностей верности Конституции и исполнения публичной службы;
- совершение действий, означающих дискриминацию по признакам расы, пола, религии, языка, мнений, места рождения или жительства или иным основаниям;
- халатное отношение к службе;
- подчинение очевидно незаконному приказу, причинившему существенный вред администрации или гражданам;
- оглашение официальных секретных данных;
- нарушение нейтральности и политической независимости в ходе избирательного процесса.

За совершение дисциплинарного проступка на виновного может быть наложено дисциплинарное взыскание. Виды и размеры этой разновидности карательных санкций устанавливаются нормативными актами. Цель их использования — общая и частная превенция правонарушений — достигается как содержанием, так и процедурой их применения. Дисциплинарные взыскания ухудшают правовое положение наказанного, на определенное время создают для него состояние наказанности.

Поскольку дисциплинарные взыскания осуществляются в рамках устойчивых коллективов, среди них много морально-правовых санкций (замечание, выговор), санкций, изменяющих, прекращающих связи лица с коллективом (понижение в должности, увольнение, исключение). И действуют они, как правило, лишь пока гражданин находится в коллективе, служит.

Набор дисциплинарных санкций различен для разных категорий субъектов постоянных организационных связей. Так, для студентов, аспирантов, слушателей подготовительных отделений вузов — это замечание, выговор, строгий выговор, исключение, а для сотрудников таможенных органов применяются следующие взыскания — это замечание, выговор, строгий выговор, понижение в персональном звании на одну ступень, понижение в должности на срок до шести месяцев, задержание присвоения персонального звания, лишение нагрудного знака таможенных органов, исключение из Книги почета Государственного таможенного комитета, увольнение.

Дисциплинарные взыскания, как правило, весьма подробно описываются законодательством зарубежных стран. Во Франции, например, Закон 1991 г. внес изменения в статут публичной государственной службы 1984 г. и подразделил дисциплинарные санкции на четыре группы: 1) предупреждение; выговор; 2) исключение из списка на повышение; понижение в ступени; временное отстранение от обязанностей сроком до 15 дней; 3) понижение в чине; временное отстранение от обязанностей сроком от трех месяцев до двух лет; 4) отставка; увольнение.

Всякое дисциплинарное взыскание должно соответствовать степени тяжести совершенного поступка и степени вины. При определении вида и мер взыскания принимаются во внимание характер проступка и обстоятельства, при которых он был совершен. При наложении дисциплинарного взыскания начальник не должен допускать поспешность в определении вида и мер взыскания, грубость, унижать личное достоинство подчиненного.

Запрещается за один и тот же проступок:

- налагать несколько взысканий;
- соединять одно взыскание с другим;
- налагать взыскание на весь личный состав подразделения,

вместо наказания непосредственного виновного.

Решение о применении взыскания в виде увольнения применяется соответствующими начальниками только на основании материалов служебного расследования проступка комиссией, назначаемой приказом начальника таможенного органа. Дисциплинарное взыскание налагается не позднее одного месяца со дня обнаружения

проступка и не позднее шести месяцев со дня его совершения, а по результатам ревизии финансово-хозяйственной деятельности – не позднее двух лет со дня его совершения.

Если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания работник не будет, подвергнут новому дисциплинарному взысканию, то дисциплинарное взыскание аннулируется.

Начальник, наложивший взыскание, может его снять:

- по собственной инициативе до истечения года;

- по ходатайству непосредственного начальника или коллектива таможи.

В течение срока действия выговора или строгого выговора к работнику не могут быть применены нормы поощрения, за исключением поощрения за выявление и пресечение сотрудником таможенных органов случаев контрабанды и административных таможенных правонарушений, в результате которых в бюджет Республики Беларусь поступили материальные и денежные средства.

Дисциплинарное взыскание объявляются в приказе и доводятся до сведения всего личного состава таможенных органов.

В большинстве западных стран подробно разработан порядок привлечения служащих к дисциплинарной ответственности. Сначала дисциплинарный проступок рассматривается непосредственным начальником служащего, о чем, например, в США федеральный служащий должен быть письменно уведомлен не менее чем за 30 дней до вынесения взыскания. При этом работнику предоставляется право дать письменное объяснение причин и обстоятельств совершения проступка. Служащий может обратиться за помощью к юристу или/и к профсоюзу. В Германии в соответствии с Федеральным дисциплинарным законом 1985 г. администрация обязана вручать уведомление чиновнику и его доверенному представителю в тех случаях, когда у него есть право обращаться за помощью к юристу. В Канаде при любой дисциплинарной процедуре у государственных служащих есть право на то, чтобы их интересы представлял профсоюз.

Взыскания, налагаемые на милитаризованных служащих, заносятся в их служебные карточки. Документы о дисциплинарных взысканиях должны сохраняться в личном деле публичного служащего в течение определенного времени. Так, в Португалии этот срок - три года. В США установлен тот же максимальный срок, но документы о дисциплинарных мерах могут быть изъяты и раньше по усмотрению ответственного должностного лица или в том случае, если дисциплинарные меры будут признаны необоснованными. В Финляндии срок хранения варьируется от трех до 15 лет в зависимости от строгости примененной дисциплинарной меры. Лишь в немногих странах, как в

Новой Зеландии, документы о дисциплинарных взысканиях остаются в личном деле служащего в течение всего периода службы.

Сотрудник органа внутренних дел вправе обжаловать наложенное на него дисциплинарное взыскание последовательно вышестоящим начальникам вплоть до министра внутренних дел РФ, а в установленных законом случаях — в суд. Так, он вправе в месячный срок со дня вручения приказа об увольнении обжаловать его в суд. Но по общему правилу лица, на которых дисциплинарные взыскания налагаются на основе норм административного права, обжалуют их в административном порядке. В Канаде все государственные служащие, охваченные коллективным договором, имеют право оспаривать дисциплинарные меры, принятые администрацией, В ряде провинций Канады порядок рассмотрения таких жалоб оговаривается в коллективных договорах служащих. В Австралии решение начальника о применении дисциплинарной меры может быть обжаловано в дисциплинарный апелляционный комитет, во Франции - в апелляционную комиссию Высшего совета государственной службы или компетентный административный трибунал.

Дисциплинарное взыскание по общему правилу считается снятым при наличии двух условий:

1) истек годичный срок давности;

2) лицо не было повторно привлечено к дисциплинарной ответственности.

Состояние наказанности может быть прекращено и досрочно приказом руководителя, который наложил взыскание.

Дисциплинарным уставом Вооруженных сил не установлен срок, по истечении которого дисциплинарное взыскание утрачивает силу, а значит, состояние наказанности автоматически не может прекращаться. Взыскание может быть отменено приказом командира в порядке поощрения военнослужащего

Администрация соответствующих учреждений вправе налагать дисциплинарные взыскания на лиц, виновных в нарушении установленных для них правил и обязанностей.

Дисциплинарная ответственность указанных субъектов всецело регламентируется административным правом.

Административная и дисциплинарная ответственность состоят в применении взысканий, т. е карательных санкций с целью общей и частной превенции правонарушений. А материальная ответственность — это применение восстановительных санкций для того, чтобы возместить причиненный имущественный ущерб. Поэтому она наступает, если:

1) государству действительно причинен прямой, реальный ущерб;

- 2) при исполнении служебных обязанностей;
- 3) противоправным деянием;
- 4) виновно;
- 5) между противоправным деянием и наступившим ущербом имеется причинная связь.

Административным правом регламентируется только материальная ответственность военнослужащих и аттестованных работников МВД.

Справедливо мнение о том, что «нет оснований противопоставлять гражданско-правовую ответственность за причинение вреда материальной ответственности: оба вида деятельности являются реализацией правосоставительных санкций». Но с другой стороны, материальная ответственность реализуется в рамках коллектива, соответствующие полномочия — часть дисциплинарной власти линейного руководителя, ущерб взыскивается с члена устойчивого коллектива. Поэтому в отличие от гражданской ответственности размеры взыскания связываются с размерами должностного оклада (зарботной платы), дифференцируются в зависимости от степени вины, выполняемой работы.

Очень важно также отметить, что материальная ответственность наступает, когда причиненный ущерб связан со служебной деятельностью. От дисциплинарной этот вид ответственности отличается тем, что размер применяемых санкций зависит в основном не от степени вины, а от размера наступившего в результате виновных противоправных действий вреда (1); виновный может добровольно возместить причиненный вред полностью или частично (2); санкция не может быть заменена мерами общественного воздействия (3).

Карательные и правосоставительные санкции дополняют друг друга, могут применяться одновременно к одному лицу. Возмещение ущерба военнослужащими и призванными на сборы военнообязанными производится независимо от привлечения их к административной или уголовной ответственности за действие (бездействие), которым причинен ущерб государству. Взыскание ущерба с военнослужащих, работников МВД является разновидностью дисциплинарного принуждения. Административным правом регулируется не только основание, но и порядок привлечения названных выше лиц к ответственности. Он существенно отличается от порядка взыскания ущерба с рабочих и служащих, закрепленного трудовым правом.

Меры материальной ответственности, установленные нормами административного права, применяются в административном процессе. На основании Положения о материальной ответственности

военнослужащих имущественный ущерб, если он причинен при исполнении служебных обязанностей, может быть взыскан:

- 1) с любых военнослужащих;
- 2) призванных на сборы военнообязанных;
- 3) курсантов военно-учебных заведений;
- 4) с лиц рядового и начальствующего состава МВД.

Положение устанавливает три вида материальной ответственности названных лиц: ограниченную, полную, повышенную.

Имущественная ответственность в размере полного ущерба наступает, если он причинен:

- 1) умышленным уничтожением, порчей, повреждением, незаконным расходом военного имущества или другими умышленными действиями;
- 2) приписками, искажениями отчетных данных;
- 3) недостачей, уничтожением или порчей подотчетного имущества;
- 4) лицом, находившимся в нетрезвом состоянии;
- 5) деянием, содержащим признаки преступления.

Повышенная ответственность — в кратном (от двух до десятикратного) размере — может наступить за ущерб, причиненный хищением, промотанием, недостачей оборудования, обмундирования, специальной одежды и обуви, валютных ценностей, изделий из драгоценных металлов и камней и некоторых иных видов военного имущества.

Установлен следующий порядок взыскания ущерба. Командир (начальник) воинской части, учреждения, предприятия при обнаружении ущерба немедленно назначает административное расследование. Оно должно быть закончено в месячный срок. В необходимых случаях этот срок может быть продлен вышестоящим командиром, но не более чем на один месяц. Если причины, размер ущерба и виновные лица установлены ревизией, проверкой, следствием, расследование может не проводиться.

В месячный срок со дня окончания расследования, поступления материалов ревизии, следствия командир издает приказ о взыскании соответствующей суммы. Приказ объявляется под расписку виновному, который вправе его обжаловать вышестоящему командиру (начальнику). Жалоба не приостанавливает удержания, но при отмене приказа удержанные суммы не возвращаются.

Если ко дня увольнения, окончания сборов лицо не возместило причиненного им государству ущерба, оставшаяся за ним задолженность взыскивается в бесспорном порядке судебным исполнителем на основании исполнительной надписи органов, совершающих

потариальные действия, высылаемой командиром (начальником) по месту жительства (работы) виновного.

Меры административного принуждения

Принуждение необходимо для охраны правопорядка, интересов граждан и организаций, создание нормальных условий для деятельности аппарата публичной власти. В зависимости от основания и процедурных особенностей выделяют четыре основных вида государственного принуждения:

- уголовно-правовое;
- гражданско-правовое;
- дисциплинарное;
- административно-правовое.

Административно-правовое принуждение – это особый вид государственного принуждения, состоящий в применении субъектами функциональной власти установленных норм административного права принудительных мер в связи с неправомерными действиями.

Административно-правовое принуждение обладает рядом особенностей:

1. Меры административно-правового принуждения применяются в связи с антиобщественными действиями, нарушающими правовые нормы, охраняемые административно-принудительными средствами.

2. Административно-правовое принуждение осуществляется в рамках внеслужебного подчинения, при отсутствии организационного, линейного подчинения между сторонами этого охранительного правоотношения, субъектами функциональной власти.

3. Множественность субъектов, осуществляющих административную юрисдикцию, - еще одна важная особенность. Применять меры административного воздействия вправе десятки видов органов. Административному воздействию подвергаются не только отдельные лица, но организации.

4. Административно-правовое принуждение всесторонне регулируется административно-правовыми нормами.

Административное принуждение представляет собой систему мер морального, материального, физического и психического воздействия уполномоченных на то органов на создание и волю людей в целях достижения в соответствии с требованиями «публичной власти» определенного поведения, строгого соблюдения дисциплины и законности в сфере управления.

Меры административного принуждения:

- административно-предупредительные меры;
- меры административного пресечения;
- меры административной ответственности.

1. Административно-предупредительные меры применяются в целях охраны государственных и общественных интересов и безопасности граждан как средство предотвращения возможных нежелательных или вредных последствий либо правонарушений. К их числу относят:

- прекращение движения транспорта и пешеходов при возникновении опасности безопасности движения;
- ведение карантина при эпидемиях и эпизоотиях (болезни животных);
- таможенный досмотр;
- принудительное медицинское освидетельствование;
- реквизиция имущества (личного автотранспорта в условиях стихийных бедствий);
- административный надзор.

2. Меры административно пресечения используются как средство прекращения правонарушений. Под мерами административного пресечения понимаются способы и средства принудительного воздействия, применяемые уполномоченными органами государственного управления (должностные лица) в целях прекращения административного проступка и предотвращения его вредных последствий, а также создания возможности для последующего привлечения правонарушителя к административной ответственности.

3. Меры административной ответственности применяются к лицам в случае совершения административного правонарушения и находят свое выражение в наложении на виновных лиц административных взысканий.

Административные взыскания отличаются от иных мер административного принуждения - мер пресечения и административно-предупредительных мер - способом обеспечения правопорядка, нормативными различиями регламентации, целями, фактическими основаниями, правовыми основаниями, правовыми воздействиями и процессуальными особенностями их применения.

Административное взыскание - мера ответственности за административное правонарушение, один из видов карательных санкций.

Административное взыскание, налагаемое на физическое лицо, применяется в целях воспитания физического лица, совершившего административное правонарушение, а также предупреждения совершения новых правонарушений как самим физическим лицом, совершившим такое правонарушение, так и другими физическими лицами.

Административное взыскание, налагаемое на юридическое лицо, применяется в целях предупреждения совершения новых административных правонарушений.

Применение административного взыскания призвано способствовать восстановлению справедливости, и является основанием для взыскания с физического или юридического лица возмещения вреда в порядке, предусмотренном законодательством Республики Беларусь.

Административные взыскания выражаются, как правило, либо в моральном, либо в материальном воздействии на правонарушителя.

Некоторые административные взыскания сочетают в себе одновременно и моральное осуждение, и материальное воздействие, и временное ограничение прав нарушителя (например, административный арест, лишение специальных прав, исправительные работы и др.).

За совершение административных правонарушений применяются следующие виды административных взысканий:

- 1) предупреждение;
- 2) штраф;
- 3) исправительные работы;
- 4) административный арест;
- 5) лишение специального права;
- 6) лишение права заниматься определенной деятельностью;
- 7) конфискация;
- 8) депортация;
- 9) взыскание стоимости предмета административного правонарушения.

В отношении юридических лиц применяются административные взыскания: штраф, лишение права заниматься определенной деятельностью, конфискация, взыскание стоимости предмета административного правонарушения.

Административные взыскания исправительные работы, административный арест, лишение специального права, лишение права, заниматься определенной деятельностью, конфискация, депортация, взыскание стоимости предмета административного правонарушения, а также административные взыскания, применяемые к юридическим лицам, налагаются только судом.

В применении данных санкций реализуются властные полномочия компетентных государственных органов, их должностных лиц. Вид и объем ограничений, составляющих содержание административных взысканий, определяется полномочными органами государства, их должностными лицами с учетом характера совершенного правонарушения, личности нарушителя, степени его вины и

имущественного положения, обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность.

Административные взыскания являются карательными, «штрафными» санкциями. Как правило, они состоят в лишении или ограничении прав, благ. За совершенный проступок (деликт) деликвент (правонарушитель) либо лишается какого-то субъективного права (права управления транспортным средством, лицензии и др.), либо на него возлагаются специальные «штрафные» обязанности.

Взыскания могут быть разовыми, единовременными (конфискация, предупреждение, штраф) и длящимися, растянутыми во времени (административный арест, лишение специального права, неисполнение работ). Период отбывания длящегося наказания целесообразно использовать для воспитательного воздействия на правонарушителя.

Срок административного взыскания исчисляется в случае применения:

- административного ареста - сутками;
- лишения специального права и лишения права заниматься определенной деятельностью - месяцами, годами.

Существуют основные и дополнительные административные взыскания. Предупреждение, штраф, исправительные работы и административный арест применяются в качестве основного административного взыскания.

Лишение специального права, лишение права заниматься определенной деятельностью, а также депортация могут применяться как в качестве основного, так и дополнительного административного взыскания.

Конфискация, взыскание стоимости предмета административного правонарушения применяются в качестве дополнительного административного взыскания.

За одно административное правонарушение могут быть наложены основное либо основное и дополнительные административные взыскания из числа указанных в санкции КоАП Республики Беларусь.

Административное взыскание является мерой ответственности за совершенные административные правонарушения.

Виды административных взысканий.

1. Предупреждение состоит в письменном предостережении физического лица о недопустимости противоправного поведения.

2. Штраф является денежным взысканием, размер которого определяется исходя из базовой величины, установленной законодательством Республики Беларусь на день вынесения постановления о наложении административного взыскания, а в случаях,

предусмотренных статьями Особенной части КоАП Республики Беларусь, - в процентном либо кратном отношении к стоимости предмета совершенного административного правонарушения, сумме ущерба, сделки либо к доходу, полученному в результате сделки, либо в эквиваленте к иностранной валюте.

Максимальный размер штрафа, налагаемого на физическое лицо, не может превышать пятидесяти базовых величин. Максимальный размер штрафа, налагаемого на индивидуального предпринимателя, не может превышать двухсот базовых величин, а на юридическое лицо - тысячи базовых величин при исчислении штрафа в базовых величинах. Штраф за нарушение законодательства о труде, в области финансов, рынка ценных бумаг, банковской деятельности и предпринимательской деятельности, порядка налогообложения и управления, налагаемый на физическое лицо, может быть установлен с превышением указанного размера, но не может превышать пятисот базовых величин.

Размер штрафа, налагаемого на физическое лицо в соответствии со статьей 86 Уголовного кодекса Республики Беларусь, устанавливается от десяти до пятидесяти базовых величин.

Если физическое лицо признало себя виновным в совершении административного правонарушения и выразило согласие на уплату штрафа и возмещение причиненного им вреда в порядке, предусмотренном Процессуально-исполнительным кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях, то штраф, налагаемый на физическое лицо, устанавливается в размере нижнего предела штрафа, предусмотренного в санкции статьи Особенной части КоАП Республики Беларусь, но не ниже пяти десятых базовой величины.

Положение части шестой настоящей статьи не применяется к физическому лицу, если в санкции статьи Особенной части КоАП Республики Беларусь предусмотрены такие виды административных взысканий, как административный арест, лишение специального права, лишение права заниматься определенной деятельностью, конфискация, депортация или взыскание стоимости предмета административного правонарушения, если повторное совершение административного правонарушения влечет уголовную ответственность и если административное правонарушение совершено повторно; к индивидуальному предпринимателю, если совершенное административное правонарушение связано с осуществляемой им предпринимательской деятельностью; если совершенное административное правонарушение может повлечь административную ответственность юридического лица.

3. Исправительные работы устанавливаются на срок от одного до двух месяцев и отбываются по месту работы физического лица,

освобожденного от уголовной ответственности с привлечением к административной ответственности в порядке, предусмотренном статьей 86 Уголовного кодекса Республики Беларусь. Из заработка физического лица, которому назначены исправительные работы в соответствии с частью первой настоящей статьи, производится удержание в доход государства в размере двадцати процентов.

Исправительные работы не могут быть назначены беременным женщинам, инвалидам I и II группы, лицам, находящимся в отпуске по уходу за ребенком, женщинам в возрасте старше пятидесяти пяти лет и мужчинам в возрасте старше шестидесяти лет, на несовершеннолетних в возрасте от четырнадцати до шестнадцати лет и военнослужащих, проходящих военную службу в Вооруженных Силах Республики Беларусь, других войсках и воинских формированиях, военнообязанные во время прохождения сборов, а также лица начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, органов финансовых расследований, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям.

4. Административный арест состоит в содержании физического лица в условиях изоляции в местах, определяемых органом, ведающим исполнением административных взысканий, и устанавливается на срок до пятнадцати суток. Административный арест не может применяться к беременным женщинам, инвалидам I и II группы, женщинам и одиноким мужчинам, имеющим на иждивении несовершеннолетних детей или детей-инвалидов, к лицам, имеющим на иждивении инвалидов I группы, к лицам, осуществляющим уход за престарелыми, достигшими восьмидесятилетнего возраста, на несовершеннолетних в возрасте от четырнадцать до шестнадцати лет и военнослужащих, проходящих военную службу в Вооруженных Силах Республики Беларусь, других войсках и воинских формированиях, военнообязанные во время прохождения сборов, а также лица начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, органов финансовых расследований, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям.

5. Лишение специального права, предоставленного физическому лицу, применяется за грубое нарушение порядка пользования этим правом. Лишение специального права устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет. Лишение права управления транспортным средством не может назначаться физическому лицу, которое пользуется этим средством в связи с инвалидностью, за исключением случаев управления транспортным средством в состоянии опьянения либо состоянии, вызванном потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ, уклонения от прохождения в установленном порядке освидетельствования на состояние опьянения либо состояние, вызванное

потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ, или оставления в нарушение установленных правил места дорожно-транспортного происшествия.

6. Лишение права заниматься определенной деятельностью применяется с учетом характера совершенного административного правонарушения, связанного с занятием видом деятельности, на осуществление которой требуется специальное разрешение (лицензия), если будет признано невозможным сохранение за физическим или юридическим лицом права заниматься таким видом деятельности.

Лишение права заниматься определенной деятельностью устанавливается на срок от шести месяцев до одного года.

7. Конфискация состоит в принудительном безвозмездном обращении в собственность государства дохода, полученного в результате противоправной деятельности, предмета административного правонарушения, а также орудий и средств совершения административного правонарушения, принадлежащих лицу, совершившему административное правонарушение, либо находящихся в собственности, на праве хозяйственного ведения или оперативного управления юридического лица, подлежащего административной ответственности, независимо от того, в чьей собственности они находятся. Независимо от назначенного административного взыскания применяется специальная конфискация, которая состоит в принудительном безвозмездном изъятии в собственность государства вещей, изъятых из оборота, незаконных орудий охоты и добычи рыб и других водных животных, изъятых в качестве орудий или средств совершения административного правонарушения.

8. Депортация - административное выдворение за пределы Республики Беларусь - применяется в отношении иностранного гражданина и лица без гражданства.

9. Взыскание стоимости предмета административного правонарушения состоит в принудительном изъятии и обращении в собственность государства денежной суммы, составляющей стоимость предметов, товаров и (или) транспортных средств. Решение о взыскании с лица, совершившего административное правонарушение, стоимости предметов, товаров и (или) транспортных средств может быть принято при отсутствии предметов, товаров и (или) транспортных средств, явившихся предметом административного правонарушения против порядка таможенного регулирования.

Административное взыскание за совершенное административное правонарушение налагается в пределах, предусматривающей ответственность за данное административное правонарушение.

Специальная конфискация применяется независимо от того, указана ли она в санкции.

При наложении административного взыскания на физическое лицо учитываются характер совершенного административного правонарушения, обстоятельства его совершения и личность физического лица, совершившего административное правонарушение, степень его вины, характер и размер причиненного им вреда, имущественное положение, а также обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность.

При наложении административного взыскания на юридическое лицо учитываются характер административного правонарушения, характер и размер причиненного вреда, обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность должностного лица или иного работника юридического лица, совершившего административное правонарушение, а также финансово-экономическое положение юридического лица.

Наложение административного взыскания не освобождает физическое или юридическое лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой было наложено указанное взыскание.

Обстоятельствами, смягчающими административную ответственность, признаются:

- чистосердечное раскаяние физического лица, совершившего административное правонарушение;
- предотвращение физическим лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий такого правонарушения;
- добровольное возмещение или устранение причиненного вреда;
- наличие на иждивении у физического лица, совершившего административное правонарушение, малолетнего ребенка;
- совершение административного правонарушения вследствие стечения тяжелых личных, семейных или иных обстоятельств;
- совершение административного правонарушения под влиянием угрозы или принуждения либо в силу материальной, служебной или иной зависимости;
- совершение административного правонарушения несовершеннолетним или лицом, достигшим семидесяти лет;
- совершение административного правонарушения беременной женщиной.

Суд, орган, ведущий административный процесс, могут признать смягчающими административную ответственность и иные обстоятельства, не указанные в настоящей статье. Смягчающее административную ответственность обстоятельство, в качестве признака

административного правонарушения, не может учитываться при определении меры ответственности физического лица, совершившего административное правонарушение.

Обстоятельствами, отягчающими административную ответственность, признаются:

-продолжение противоправного деяния, несмотря на требование прекратить его;

-совершение административного правонарушения повторно;

-вовлечение несовершеннолетнего в административное правонарушение;

-совершение административного правонарушения группой лиц, то есть хотя бы двумя физическими лицами, совместно участвовавшими в его совершении в качестве исполнителей;

-совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах;

-совершение административного правонарушения по мотивам расовой, национальной либо религиозной розни;

-совершение административного правонарушения в отношении женщины, беременность которой заведомо известна физическому лицу, совершившему административное правонарушение;

-совершение административного правонарушения с использованием лица, заведомо для физического лица, совершившего административное правонарушение, страдающего психическим заболеванием или слабоумием;

-совершение административного правонарушения в состоянии алкогольного опьянения либо в состоянии, вызванном потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ;

-совершение административного правонарушения должностным лицом в связи с исполнением служебных обязанностей.

Суд, орган, ведущий административный процесс, не могут признать отягчающим ответственность обстоятельство, не указанные в ст.7-3 КоАП Республики Беларусь.

Суд, орган, ведущий административный процесс, в зависимости от характера административного правонарушения могут не признать отягчающим административную ответственность обстоятельство, совершение административного правонарушения повторно.

Отягчающее административную ответственность обстоятельство, в качестве признака административного правонарушения, не может учитываться при определении меры ответственности физического лица, совершившего административное правонарушение.

При совершении физическим лицом двух или более административных правонарушений основное и дополнительные административные взыскания налагаются за каждое совершенное административное правонарушение в отдельности.

Порядок применяется и в случаях совершения нескольких административных правонарушений, дела о которых одновременно рассматриваются одним и тем же судом или органом, ведущим административный процесс. При этом суд, орган, ведущий административный процесс, наложив основное либо основное и дополнительное административные взыскания отдельно за каждое административное правонарушение, окончательно определяют административное взыскание по совокупности совершенных административных правонарушений путем полного сложения таким образом, чтобы оно не превышало:

- штраф, налагаемый в базовых величинах на физическое лицо, - ста базовых величин, а в случаях нарушения законодательства о труде, порядка осуществления экономической деятельности, порядка управления - тысячи базовых величин;

- лишение специального права - пяти лет;
- лишение права заниматься определенной деятельностью - двух лет;

- административный арест - двадцати пяти суток.

К окончательному основному административному взысканию суд, орган, ведущий административный процесс, присоединяют дополнительные административные взыскания, наложенные за отдельные административные правонарушения.

Постановления о наложении административных взысканий, относящихся к различным видам, наложенные за отдельные административные правонарушения, приводятся в исполнение самостоятельно.

Взыскание за административное правонарушение налагается: во-первых, в точном соответствии с Кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях и другими законодательными актами об административных правонарушениях; во-вторых, в пределах, установленных конкретным нормативным актом, предусматривающим ответственность за совершенное правонарушение.

Взыскание может быть наложено только тогда, когда в деянии лица установлен состав конкретного проступка, т.е. если нормой права предусмотрена ответственность за деяние, а в противоправных действиях выявлены предусмотренные правом признаки, нарушения, правонарушитель может быть привлечен к ответственности по соответствующей статье.

Орган (должностное лицо) вправе рассматривать лишь те дела, которые ему подведомственны. Он может наложить взыскание по той статье, по которой квалифицированы действия лица, избирать вид и размер взыскания в рамках предоставленных ему полномочий.

Лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности по законодательству, действующему во времени и по месту совершения правонарушения.

Нарушения как особый вид юридических фактов порождают охранительные отношения, в которых одна сторона обязана претерпеть меры принуждения, а другая сторона имеет право их применять. Если своевременно будет вынесено постановление о наложении взыскания, охранительное правоотношение вступит в новый этап своего развития - этап ответственности. Однако если в течение давности срока юрисдикционный акт не будет принят, факт совершения проступка утратит за давностью юридическое значение, а порожденное им правоотношение прекратится, не достигнув этапа ответственности.

Для того чтобы юридически грамотно решать вопрос о сроке, нужно учитывать четыре юридически значимых обстоятельства: во-первых, установленный законом размер срока; во-вторых, когда, с какого юридического факта он начинается исчисляться; в-третьих, когда, какой юридический факт прекращает его исчисление или прерывает его; в-четвертых, какое время закон не включает (включает) в исчисляемый срок. Фактическое течение срока и его юридическое исчисление имеют ряд различий.

Административное взыскание может быть наложено:

1) за совершение административного правонарушения - не позднее двух месяцев со дня его совершения;

2) за совершение длящегося административного правонарушения - не позднее двух месяцев со дня его обнаружения;

3) за совершение административного правонарушения против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования - не позднее шести месяцев со дня его совершения;

4) за совершение административного правонарушения против порядка налогообложения, таможенного регулирования - не позднее одного года со дня его совершения;

5) за совершение административных правонарушений уклонение от постановки на учет в налоговом органе; -нарушение срока представления налоговой декларации (расчета);

-нарушение правил учета доходов (расходов) и иных объектов налогообложения;

-неуплата или неполная уплата плательщиком суммы налога, сбора (пошлины);

-невыполнение налоговым агентом обязанности по удержанию и (или) перечислению суммы налога, сбора (пошлины), не позднее трех лет со дня их совершения.

В случае отмены постановления о наложении административного взыскания по жалобе или протесту при новом рассмотрении дела о совершенном административном правонарушении административное взыскание может быть наложено не позднее одного месяца со дня отмены постановления и не позднее трех месяцев со дня совершения административного правонарушения, по административным правонарушениям против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования - не позднее семи месяцев со дня совершения административного правонарушения, по административным правонарушениям против порядка налогообложения и таможенного регулирования - не позднее тринадцати месяцев со дня совершения административного правонарушения, а по административным правонарушениям против порядка налогообложения:

-уклонение от постановки на учет в налоговом органе;

-нарушение срока представления налоговой декларации (расчета);

-нарушение правил учета доходов (расходов) и иных объектов налогообложения;

-неуплата или неполная уплата плательщиком суммы налога, сбора (пошлины);

-невыполнение налоговым агентом обязанности по удержанию и (или) перечислению суммы налога, сбора (пошлины).

не позднее тридцати семи месяцев со дня их совершения.

В случае отказа в возбуждении уголовного дела либо прекращения уголовного дела, но при наличии в деяниях признаков совершенного административного правонарушения административное взыскание может быть наложено не позднее одного месяца со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела либо о его прекращении.

Лицо считается не подвергавшимся административному взысканию, если в течение года со дня окончания исполнения взыскания не совершено нового административного правонарушения.

Физическое лицо, совершившее административное правонарушение, или юридическое лицо, признанное виновным и подлежащее административной ответственности, обязаны возместить вред, причиненный административным правонарушением.

Лекция 14.

Административный процесс и административное производство

Административный процесс - это составная часть управленческой деятельности государства. Вместе с тем процесс представляет собой вполне самостоятельное правовое явление, обладающее своей спецификой, формами и методами осуществления на основе соответствующих юридических правил.

Под административным процессом в широком смысле понимается процесс самой исполнительной деятельности органов государственного управления, то есть процессуальные формы ее осуществления.

Административно-процессуальная деятельность - это один из элементов, характеризующих исполнительную власть в динамике (наряду с формами, методами).

Вопрос о понятии и сущности административного процесса до сих пор в учебной, научной административно-правовой литературе не нашел единообразного решения. Несмотря на известные разногласия в понимании конкретного содержания административного процесса, объективно он понимается в качестве порядка применения норм материального административного права. В подобном понимании он предназначен для того, чтобы обеспечить применение указанных правовых норм в сфере государственного управления в целях достижения юридических последствий, предлагаемых диспозицией нормы, и имеет своей конечной целью повышение эффективности исполнительной деятельности государства.

В узком смысле административный процесс - это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность по разрешению индивидуальных, конкретных дел в сфере государственного управления уполномоченными на то субъектами административно-процессуальных отношений в целях обеспечения законности и укрепления правопорядка,

Нередко административный процесс рассматривается по аналогии с уголовным и гражданским процессом как юрисдикционная деятельность.

Под административной юрисдикцией понимается установленная законодательными актами деятельность органов государственного управления по разрешению в предусмотренных законом случаях непосредственно, то есть без обращения в суд спорных вопросов применения норм административного права, оценке действий

конкретных лиц с точки зрения соответствия их этим нормам и применению в необходимых случаях административных санкций.

Следует отметить, что оба варианта понимания административно-процессуальной деятельности имеют право на существование. Они имеют общие черты в основном внесудебный характер разрешения индивидуальных дел, регламентация, как правило, одним нормативно-правовым актом. В зависимости от характера конкретного индивидуального дела реализуется либо диспозиция, либо санкция соответствующей нормы материального административного права. В этом, в частности, отличие административного процесса от судебного, в рамках которого реализуются санкции соответствующих правовых норм.

Административная юрисдикция является по существу составной частью правоохранительной и правоприменительной деятельности органов государственного управления, осуществляемой на основе и во исполнение закона. Она осуществляется в рамках и по правилам административного процесса.

Основу для формирования понятия административного процесса как в широком (правоустанавливающем и правоприменительном), так и в узком (собственно юрисдикционном) смысле составляет административно-процессуальная деятельность, которая понимается как:

- а) административно-процедурная;
- б) административно-юрисдикционная.

В законах и в подзаконных правовых нормах административный процесс выражен недостаточно полно. В настоящее время наиболее четкое представление обо всех важнейших сторонах административно-процессуальной деятельности можно получить на базе анализа преимущественно тех административно-процессуальных норм, каковыми регламентируется осуществление административной юрисдикции.

Существующий нормативно-правовой материал, позволяющий объединить административно-процедурную деятельность под эгидой административного процесса, крайне разрознен. Действительно, должны существовать общие правила, например, разработки административно-правовых актов, единые правила совершения различного рода распорядительных действий по реализации запретов, разрешений, дозволений и прямых предписаний, разрешительных, регистрационных и прочих полномочий, реализуемых органами государственного управления. Конечно, такого рода правила существуют. Но они содержатся в разрозненных, нескоординированных правовых актах различного назначения и различной юридической силы. Господствующим является ведомственный подход к формированию такого рода правил. Все это свидетельство того, что административно-

процессуальное законодательство в его совершенном и универсальном варианте пока отсутствует.

Характерной особенностью административного процесса, отличающей его от других видов процесса (уголовного, гражданского), является то, что он охватывает более широкий круг общественных отношений, имеет более сложную структуру производств, регламентируемую многочисленными административно-процессуальными нормами.

Сфера применения административного процесса не исчерпывается реализацией норм материального административного права и защитой административных правоотношений. Нередко на основе норм процессуального административного права применяются материальные нормы иных отраслей права; финансового, земельного, налогового, трудового и других. Например, производство по делам об отводе земель и земельных участков и их изъятии; производство по налоговым делам; производство по некоторым трудовым спорам и так далее.

Административный процесс естественно и неизбежно базируется на принципах, лежащих в основе, государственного управления. Однако как специфическая деятельность исполнительно-распорядительных органов и других компетентных субъектов, связанная с разрешением индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления, административный процесс в целом и все составляющие его виды производств осуществляются на основе специальных принципов.

К числу принципов административного процесса следует отнести: законность, принцип охраны интересов государства и личности, принцип объективности (материальной истины), принцип равенства сторон в процессе, принцип гласности, принцип экономичности процесса, принцип двухступенности процесса, принцип ответственности за нарушение правил процесса и за принятый акт (решение).

Принцип законности административного процесса основан на требованиях Конституции. Его сущность состоит в том, что применение норм материального права во всех случаях должно быть законным. Процесс должен осуществляться компетентным органом, должностным лицом строго в рамках его полномочий, а также в формах и порядке, установленных законодательством.

Из принципа законности вытекает и необходимость государственной защиты прав и законных интересов сторон административного процесса, в особенности прав граждан. В случае нарушения прав и законных интересов того или иного участника административного процесса последний может обжаловать незаконное действие.

Одной из гарантий прав гражданина как стороны административного процесса является предоставление ему возможности воспользоваться услугами адвоката на всех стадиях административного процесса.

Принцип законности соблюдается и при рассмотрении административных дел, когда орган (должностное лицо) уполномочен решать их на основе свободной оценки. В этом случае орган имеет право выбрать из нескольких возможных ситуаций ту, которую он считает наиболее целесообразной. Но, принимая решение по конкретному административному делу, он обязан придерживаться норм административного процесса.

Принцип охраны интересов государства и личности в административном процессе направлен, прежде всего, против различных проявлений формализма при рассмотрении административных дел.

Вместе с тем он имеет и другую сторону. Последовательный, полный и неуклонный учет интересов государства и личности самым непосредственным образом отражается на эффективности административного процесса и составляет обязанность любого органа или должностного лица, рассматривающего административное дело. В его задачу входит также обязанность следить за надлежащим использованием сторонами своих прав, чтобы это не повредило интересам государства и общества.

Принцип объективности (материальной истины) означает всестороннее объективное исследование всех обстоятельств дела. Для установления истины важно не ограничиваться заявлениями участников административного процесса, а проверять документы, подтверждающие факты, показания свидетелей и достоверность их показаний, учесть и правильно оценить доказательства, представленные сторонами, дать им правильное правовое истолкование, полностью исключить односторонний, а также предвзятый подход к оценке доказательств и, следовательно, к принятию решения.

Принцип равенства сторон в административном процессе вытекает из более общего принципа, согласно которому все граждане равны перед законом в том смысле, что на каждого гражданина, на каждое должностное лицо независимо от его служебного положения нормы закона распространяются в совершенно равной степени.

Названный принцип административного процесса находит свою реализацию в закреплении определенного правового статуса сторон, установлении их административно-процессуальных прав и обязанностей, как участников определенного вида правовых отношений. Кроме того, этот принцип предполагает необходимость оказания соответствующей правовой помощи участнику административного процесса, если он в ней

нуждается, и вместе с тем обязанность органа, разрешающего дело, следить за тем, чтобы участники административного процесса надлежащим образом использовали предоставленные им права и возложенные на них обязанности.

Принцип гласности административного процесса заключается в публичности процесса и его доступности гражданам. Процесс ведется, как правило, открыто, за исключением случаев, когда это противоречит интересам охраны государственной или служебной тайны, а также сохранению сведений об интимных сторонах жизни участвующих в деле лиц.

Участникам процесса предоставляется возможность беспрепятственно пользоваться процессуальными правами, знакомиться с материалами дела, документами и так далее

Принцип экономичности процесса содержит два начала: а) начало быстроты, в соответствии с которым орган должен вести процесс без затяжек и волокиты, и б) начало экономии, требующее того, чтобы процесс проходил с возможно меньшими расходами и затратами времени сторон и других лиц, участвующих в процессе

Экономичности процесса во многом способствуют установленные законодательством точные сроки, в течение которых должно быть рассмотрено и разрешено то или иное управленческое дело, исполнено принятое по делу решение.

Принцип ведения дела на государственном языке означает, что процесс ведется на белорусском или русском языке Лица, не владеющие языком, на котором ведется процесс, могут давать пояснения, заявлять ходатайства и т.п. на родном языке через переводчика.

Принцип двухступенности административного процесса означает такое правило, согласно которому участники разбирательства по административному делу и, прежде всего стороны, чьи права и интересы устанавливаются в ходе процесса, могут обжаловать любое первичное действие органа или лица, рассматривающего данное дело.

Особо следует подчеркнуть, что обжалованию может подлежать решение первой инстанции в соответствующую вторую инстанцию - вышестоящий орган государственного управления, суд или какой-либо другой орган, в зависимости от характера административного дела или законодательного установления.

Вместе с тем принцип двухступенности административного процесса исходит из нецелесообразности обжалования второй инстанции в соответствующие вышестоящие органы. Например, решение городского (районного) суда, вынесенное по жалобе гражданина на постановление административной комиссии, является окончательным и обжалованию не подлежит.

Согласно принципу ответственности за нарушение правил процесса и за принятый акт (решение) должностные лица, виновные в нарушении правил процесса или принятии незаконного акта, несут дисциплинарную или уголовную ответственность.

Стадии административного процесса.

Процессуальные действия совершаются в определенной последовательности, постадийно.

Под стадией понимается такая относительно самостоятельная часть последовательно совершаемых процессуальных действий, которая наряду с общими задачами имеет свойственные только ей цели и особенности, касающиеся участников процесса, их прав и обязанностей, сроков совершения процессуальных действий и характера оформляемых процессуальных документов, которые как бы подводят итог деятельности. После принятия процессуального документа начинается новая стадия производства.

Процессуальной деятельности на той или иной стадии, как правило, присущ различный круг субъектов, эту деятельность реализующих. Поэтому специфику их деятельности можно выразить формулой возбуждают дело одни субъекты и рассматривают его другие и т.п.

К стадиям процесса относятся:

- возбуждение административного дела и направление его по подведомственности;
- рассмотрение дела в принятие по нему решения;
- обжалование и опротестование решения (факультативная стадия);
- исполнение решения.

Возбуждение административного дела и его расследование относятся к компетенции уполномоченного на то государственного органа (должностного лица), общественной организации и ее представителей, а также граждан, например, дело об административном проступке возбуждается на основании протокола (акта) о правонарушении, составленного уполномоченным на то должностным лицом (работником милиции, инспекцией). Дело по жалобе возбуждается по инициативе лица, подающего жалобу. При этом стадия возбуждения дела по жалобе складывается из двух моментов - подачи жалобы и ее регистрации.

Существенное значение в стадии возбуждения административного дела имеют установленные законом процессуальные сроки. Так, по делам об административных правонарушениях устанавливается, что административное взыскание может быть наложено:

1) за совершение административного правонарушения - не позднее двух месяцев со дня его совершения;

2) за совершение длящегося административного правонарушения - не позднее двух месяцев со дня его обнаружения;

3) за совершение административного правонарушения против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования - не позднее шести месяцев со дня его совершения;

4) за совершение административного правонарушения против порядка налогообложения, таможенного регулирования - не позднее одного года со дня его совершения;

5) за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 13.2, 13.4 - 13.7 КоАП Республики Беларусь, - не позднее трех лет со дня их совершения.

2. В случае отмены постановления о наложении административного взыскания по жалобе или протесту при новом рассмотрении дела о совершенном административном правонарушении административное взыскание может быть наложено не позднее одного месяца со дня отмены постановления и не позднее трех месяцев со дня совершения административного правонарушения, по административным правонарушениям против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования - не позднее семи месяцев со дня совершения административного правонарушения, по административным правонарушениям против порядка налогообложения и таможенного регулирования - не позднее тринадцати месяцев со дня совершения административного правонарушения, а по административным правонарушениям против порядка налогообложения, предусмотренным статьями 13.2, 13.4 - 13.7 КоАП Республики Беларусь, - не позднее тридцати семи месяцев со дня их совершения.

3. В случае отказа в возбуждении уголовного дела либо прекращения уголовного дела, но при наличии в деяниях признаков совершенного административного правонарушения административное взыскание может быть наложено не позднее одного месяца со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела либо о его прекращении.

Рассмотрение дела осуществляется уполномоченным на то органом (должностным лицом). В стадии рассмотрения исследуются все обстоятельства, а в случае необходимости собираются доказательства. Орган, рассматривающий дело, обязан обеспечить установление истины по делу. Рассмотрение дела завершается принятием по нему решения, которое является индивидуальным правовым актом управления и должно удовлетворять всем требованиям, предъявляемым к документам подобного рода. Законодательством определены порядок и сроки

вынесения решения по делу, способы доведения его до заинтересованных лиц, органов и организаций.

Обжалование и опротестование решения и его пересмотр являются факультативной стадией, то есть не обязательной.

На практике обжалование и пересмотр решений, но административным делам производятся следующими способами:

- обжалование решения в суд, где проводится фактически исследование всех обстоятельств по делу;
- административное обжалование решения и пересмотр дела в порядке внутриведомственного или надведомственного контроля;
- осуществление прокурорского надзора путем опротестования в порядке общего надзора незаконных решений государственных органов и их должностных лиц;
- пересмотр решения тем органом, который его принял (в связи с признанием органом допущенных им в процессе вынесения решения ошибок или, но вновь открывшимся обстоятельствам).

В результате рассмотрения жалобы или протеста принимается одно из следующих решений:

- решение оставляется без изменения, а жалоба или протест - без удовлетворения;
- решение отменяется и дело направляется на новое рассмотрение;
- решение по делу подвергается изменению;
- решение отменяется и дело прекращается.

Исполнение решения является завершающей стадией. Законодательством установлены способы и органы, осуществляющие исполнение решений, которые в установленном порядке могут принимать меры по принудительному исполнению.

В законодательстве содержатся административно-процессуальные нормы, определяющие субъектов административного процесса, их процессуальные права и обязанности, гарантии их осуществления.

Такие нормы содержатся, например, в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях, Законе Республики Беларусь «Об обращениях граждан», в Кодексе законов о труде, дисциплинарных уставах и др.

Круг субъектов административного процесса определяется следующими главными обстоятельствами:

- во-первых, широтой сферы государственного управления, в которой осуществляется административный процесс, что предопределяет многообразие его субъектов;

во-вторых, тем, что административный процесс связан в разрешением индивидуально-конкретных дел, поэтому в нем не участвуют некоторые из известных праву субъектов, например, государство, административно-территориальные образования;

в-третьих, самим характером этой процессуальной деятельности, вследствие чего субъектами административно-процессуальных отношений должны быть признаны такие их участники, которые не являются субъектами материальных административно-правовых отношений.

Нельзя не учитывать и то обстоятельство, что административный процесс - прежде всего деятельность, в рамках которой решаются задачи, стоящие перед органами государственного управления, то есть задачи исполнительно-распорядительного характера. В таком понимании административный процесс представляет собой административно-процессуальную деятельность, которую полномочна осуществлять отнюдь не любая из сторон административного процесса. Граждане, например, не могут являться субъектами административно-процессуальной деятельности. Поэтому можно говорить, во-первых, о субъектах административно-процессуальной деятельности, имея в виду органы управления (должностных лиц), специально уполномоченные на разрешение соответствующих индивидуальных административных дел, и, во-вторых, о субъектах административного процесса, то есть о всех возможных участниках процедуры их разрешения.

Орган государственного управления {должностные лица} выступает в двух качествах - как субъект административно-процессуальной деятельности, являющейся одним из путей практической реализации их компетенции. Без наличия такого субъекта, наделенного государственно-властными полномочиями но разрешению индивидуально-конкретных дел, не может быть административно-процессуальной деятельности, не может быть административного процесса.

В другом качестве орган управления (должностное лицо) может участвовать в административном процессе как сторона, либо представляющая доказательство по делу, либо дающая соответствующие объяснения (например, при рассмотрении жалобы гражданина на действия должностного лица) и т.п. В делах, возникающих в связи с совершением административного проступка, стороной процесса является должностное лицо, составившее соответствующий протокол о правонарушении.

В качестве субъектов административно-процессуальной деятельности могут в установленных законодательством случаях действовать судебные органы. Например, районные (городские)

народные суды (народные судьи) выступают в такой роли при применении мер административной ответственности за мелкое хулиганство, при разрешении жалоб на определенные действия должное иных лиц. Органы прокуратуры также нередко являются сторонами административно-процессуальных отношений, например, при принесении протеста в порядке общего надзора на незаконный акт управления, на административное взыскание, вынесенное с нарушением требований.

Важное место в системе субъектов административного процесса занимают негосударственные организации (политические партии, общественные объединения, профсоюзы и др.). Они могут выступать в административном процессе в качестве: организации, возбудившей административное дело в связи с осуществлением своих функций перед органом, имеющим право на его разрешение; стороны административного спора; третьего лица, организации, защищающей права и интересы других лиц.

Граждане Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства образуют наиболее многочисленную группу субъектов административного процесса. Они выступают в административном процессе в качестве:

- лица, возбудившего дело перед органом, имеющим право на его разрешение, в связи с реализацией своих прав или выполнением обязанностей;

- стороны административного спора, заявившей в органе, правомочном разрешать административное дело, требование о защите нарушенного или оспариваемого права, или стороны, к которой предъявлено требование в органе о нарушении или оспаривании его прав заявителя;

- третьего лица, то есть лица как заявившего самостоятельные требования на предмет спора, так и не заявившего такого требования, но присоединившегося к требованиям одной из сторон;

- уполномоченного представителя, если иное не предусмотрено законодательством;

- лица, привлекаемого к административной ответственности;

- потерпевшего, то есть лица, которому административным правонарушением причинен моральный, физический или имущественный ущерб;

- лица, защищающего права и интересы других лиц;

- свидетеля.

В каждом из перечисленных случаев правовой статус гражданина как участника административного процесса имеет свою

специфику, обусловленную той ролью, которую выполняет гражданин в процессе.

Субъектами административного процесса являются государственные служащие.

Их административно-процессуальная правосубъектность обусловлена двумя обстоятельствами:

во-первых, *определяющее значение имеет принадлежность служащего к определенной категории - руководителей, специалистов, вспомогательного персонала, поэтому административно-процессуальная правосубъектность первых шире, чем правосубъектность иных категорий служащих;*

во-вторых, играет большую роль содержание должностных прав и обязанностей служащих соответствующих категорий.

Например, директор завода и председатель исполкома принадлежат к одной и той же категории служащих (руководители), но совершенно ясно, что административно-процессуальная правосубъектность их различна.

Административный процесс - это не только определенная процедура применения соответствующих норм материального права в сфере государственного управления, но и деятельность, в ходе которой возникают общественные отношения, регулируемые административно-процессуальными нормами.

Административно-процессуальные нормы неразрывно связаны с нормами материального права, так как являются правовым инструментом реализации этих норм. Поэтому процессуальные нормы имеют прикладной характер и вместе с тем самостоятельный предмет регулирования.

Административно-процессуальные нормы - это установленные или санкционированные государством *общие правила поведения*, регулирующие общественные отношения, возникающие при разрешении индивидуально-конкретных дел в сфере управления.

Административно-процессуальные нормы регулируют правоприменительную деятельность органов управления (должностных лиц), т.е. практическую реализацию ими в этих целях соответствующих полномочий.

Административно-процессуальные нормы предназначены для регламентации действий субъектов административно-процессуальной деятельности и других участников административного процесса. В них определяются структура административно-процессуальной деятельности (ее стадии), порядок осуществления соответствующих процессуальных действий, порядок ведения процесса и принятия решения по

индивидуальному делу, механизм процессуальных гарантий участников процесса.

В результате применения административно-процессуальных норм возникают, изменяются или прекращаются административно-процессуальные отношения. Для возникновения такого отношения необходимы следующие предпосылки: наличие материальной нормы и соответствующих ей процессуальных норм (например, об ответственности за неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции и о порядке рассмотрения такого дела); юридический факт, в качестве которого выступает реальное административное правоотношение; наличие правосубъектности, то есть административно-процессуальной правоспособности, а для гражданина - и дееспособности.

Особенностью административно-процессуальных отношений является то, что они складываются до принятия в официальном порядке одностороннего решения по индивидуальному делу.

Как и в любом административном правоотношении, одной из сторон административно-процессуального отношения всегда является орган (должностное лицо), осуществляющий государственно-властную деятельность. Обычно - это орган государственного управления (например, государственная инспекция), в отдельных случаях суд, судья.

В административно-процессуальном отношении складывается известный «треугольник»: связь сторон правоотношения друг с другом, выражающаяся в системе корреспондирующих прав и обязанностей, и связь каждой из сторон с органом, разрешающим административное дело.

Для административно-процессуальных отношений, как правило, характерна более сложная структура, нежели для отношений материальных. Это выражается, прежде всего, в наличии нескольких субъектов, играющих неодинаковую роль в правоотношении. В связи с этим можно выделить основное процессуальное отношение и отношения, которые являются попутными.

Административный процесс, подобно гражданскому и уголовному процессу, имеет сложную структуру и складывается из ряда производств, выступая по отношению к ним как общее понятие.

Если административный процесс есть порядок разрешения индивидуальных дел в сфере государственного управления, то административное производство - это уже порядок рассмотрения и разрешения какой-то определенной категории дел в сфере управления.

Административное производство, будучи составной частью административного процесса, отличается от других административных производств главным образом содержанием решаемых задач.

Каждый вид производства характеризуется известной самостоятельностью и обособленностью. Разумеется, наличие большого числа индивидуально-конкретных дел, разрешаемых в сфере государственного управления, их разнообразие не могут служить препятствием для определения наиболее общих принципиальных правил, которые могли бы быть распространены на все виды административных производств.

Каждое из административных производств оснащено административно-процессуальными нормами, которыми регламентируется порядок рассмотрения и разрешения определенной категории индивидуальных дел (например, дел по жалобам граждан). Следовательно, оно является относительно самостоятельным административно-процессуальным правовым институтом.

Следует отметить, что в науке административного права нет пока еще единого подхода к классификации административных производств, что во многом предопределяется спорами по поводу объема и содержания самого административного процесса.

Однако в соответствии с вышеизложенным понятием административного процесса в его систему можно включить следующие административные производства:

- 1) производство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан,
- 2) производство по делам о поощрениях;
- 3) производство по делам о дисциплинарных проступках, подлежащих разрешению администрацией предприятия, учреждения, организации;
- 4) производство по делам об административных правонарушениях.

Выделяют также производство по делам о возмещении в административном порядке материального ущерба, производство по лицензированию, производство приватизационное, производство по делам об изобретениях и открытиях и др.

Несмотря на имеющиеся конкретные особенности и различия, названные виды производств связывает воедино коренная общность, дающая основание говорить о каждом из них как о составной части общего понятия административного процесса.

Все виды административных производств осуществляются в сфере государственного управления и представляют собой определенные процедуры рассмотрения возникающих в этой сфере индивидуально-конкретных дел.

Каждый вид производств осуществляется преимущественно органами государственного управления и лишь некоторые группы дел в

соответствии с действующим законодательством разрешают иные государственные органы, их должностные лица.

Общественные отношения, возникающие в ходе осуществления каждого вида производства, регулируются административно-процессуальными нормами.

Таким образом, все административные производства объединяет то, что они есть различные проявления единой по своей сути административно-процессуальной деятельности и осуществляются на принципиально единой организационно-структурной основе. Это выражается в том, что административно-процессуальная деятельность имеет определенную структуру, закрепленную в административно-процессуальных нормах.

Законодательством Республики Беларусь в этой связи регламентированы задачи и цели конкретного вида производства, права и обязанности соответствующего органа, порядок обжалования его действий и принимаемых решений.

Производство по делам об административных правонарушениях является составной частью административного процесса. Вместе с тем оно является самостоятельным институтом административно-процессуального права, призванным осуществлять специфические задачи юрисдикционного характера.

Производство по делам об административных правонарушениях - это основанная на законе и облеченная в форму правовых отношений деятельность государственных органов и должностных лиц, направленная на рассмотрение дел об административных правонарушениях, осуществляемая в особом административно-процессуальном порядке и применение в необходимых случаях административных взысканий.

Административно-процессуальные нормы, регламентирующие порядок рассмотрения и разрешения дел об административных проступках, направлены на то, чтобы обеспечить правильное применение государственными органами мер административного воздействия и в то же время создать необходимые условия для защиты прав гражданина, привлеченного к административной ответственности.

Основная функция административно-процессуальных норм в этом производстве заключается в том, чтобы регламентировать:

- 1) задачи и принципы производства;
- 2) процессуальное положение сторон в производстве, их функции и задачи,
- 3) подведомственность рассмотрения и ведения дел;
- 4) доказательства в производстве;

5) меры процессуального принуждения и обеспечения в производстве;

6) порядок, сроки возбуждения дел и направления их для рассмотрения по подведомственности;

7) порядок и сроки рассмотрения дел;

8) порядок обжалования, опротестования и пересмотра решений;

9) порядок исполнения решений.

Согласно законодательства, задачами производства по делам об административных правонарушениях являются:

- своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела;

- разрешение его в точном соответствии с законодательством;

- обеспечение исполнения вынесенного постановления;

- выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений;

- предупреждение правонарушений, воспитание граждан в духе соблюдения законов, укрепление законности.

Каждая из перечисленных задач конкретизирована в административно-процессуальных нормах, которые содержатся в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях.

В целях обеспечения законности в КоАП Республики Беларусь исчерпывающе перечислены обстоятельства, исключающие производство по делу. К ним отнесены:

- отсутствие события и состава административного правонарушения;

- недостижение лицом на момент совершения административного правонарушения шестнадцатилетнего возраста;

- невменяемость лица, совершившего противоправное действие или бездействие;

- действие лица в состоянии крайней необходимости или необходимой обороны;

- издание акта амнистии, если он устраняет применение административного взыскания;

- отмена акта, устанавливающего административную ответственность;

- истечение к моменту рассмотрения дела об административном правонарушении процессуальных сроков и ряд других обстоятельств (ст. 227 КоАП). Производство по делам об административных правонарушениях наиболее полно урегулировано нормами материального и процессуального административного права по сравнению с другими видами административных производств. Порядок производства по делам об административных правонарушениях

определяется законодательством Республики Беларусь. Основная часть норм права, регулирующих это производство, содержится в КоАП. Вместе с тем определенное число административно-процессуальных норм в КоАП не включены. Среди них можно выделить две группы. Во-первых, установленные законами бывшего СССР и действующие еще в настоящее время на территории Республики Беларусь (например, специфические правила рассмотрения дел о мелком хулиганстве). Во-вторых, ряд уточняющих, конкретизирующих положений КоАП содержится в подзаконных актах {например, порядок освидетельствования граждан на состояние опьянения при наличии достаточных оснований предполагать, что они управляют транспортным средством в состоянии опьянения содержится в специальной совместной инструкции МВД, Министерства здравоохранения, Министерства юстиции).

Основными принципами производства по делам об административных правонарушениях являются общие принципы административного процесса: законность, объективность, презумпция невиновности, равенство граждан перед законом и органом, рассматривающим дело, гласность, оперативность и др.

Принципы производства по делам об административных правонарушениях связаны между собой, они осуществляются в неразрывном единстве, образуя гармоничную систему начал производства. Нельзя, например, ради гласности жертвовать истиной, ради оперативности - законностью. Только последовательная реализация всех принципов позволяет наилучшим образом достичь целей процесса. Решение задач административного производства осуществляется посредством доказывания, которое включает в себя выявление, процессуальное оформление, исследование и оценку доказательств.

Доказательства - фактические данные, информация, на основе которой устанавливаются обстоятельства дела. Отсюда вытекает и их назначение - быть средством установления истины в делах, влекущих применение правовых санкций. Доказательства, используемые в производстве по делам об административных правонарушениях, имеют правовой характер, что в свою очередь означает:

а) только те фактические данные могут рассматриваться в качестве доказательств в производстве, которые получены в установленном законом порядке и предусмотренными способами;

б) только те фактические данные могут рассматриваться в качестве доказательств, которые законодатель допускает к использованию в качестве таковых;

в) только те фактические данные могут рассматриваться в качестве доказательств по конкретному административному делу,

которые имеют значение для всестороннего, объективного и правильного рассмотрения этого дела.

Эти данные устанавливаются следующими средствами: протоколом об административном правонарушении; объяснениями лица, привлекаемого к административной ответственности; показаниями потерпевшего, свидетеля, заключением эксперта; вещественными доказательствами; протоколом об изъятии вещей и документов, а также показаниями технических средств, применяемых при надзоре за дорожным движением, утвержденных в установленном порядке в качестве измерительных приборов, иными документами.

Уполномоченный орган (должностное лицо) оценивает собранные доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела, в их совокупности, руководствуясь законом и правосознанием.

Если при рассмотрении дела уполномоченный орган (должностное лицо) придет к выводу, что в нарушении содержатся признаки преступления, он передает материалы прокурору, органу предварительного следствия или дознания.

В ходе производства по делам об административных правонарушениях в отношении граждан, привлекаемых к ответственности, могут применяться процессуальные меры административного принуждения (или их называют иногда мерами административно-процессуального обеспечения): привод, доставление, задержание, личный досмотр, досмотр вещей, изъятие вещей и документов, отстранение от управления транспортом и освидетельствование на состояние опьянения, запрещение эксплуатации транспортного средства и др. Это вспомогательные средства, которые используются для пресечения правонарушений, установления личности виновного и фактических обстоятельств правонарушения, их юридического оформления в соответствующих документах. Они способствуют своевременному и правильному рассмотрению дела, реальному исполнению принятых постановлений.

Административное задержание как мера принудительного воздействия на правонарушителей имеет двойственный характер. Оно призвано обеспечить, с одной стороны, как пресечение правонарушения, так и возможность привлечения к ответственности (если задержание производится во время совершения право и нарушения), а с другой - только привлечение нарушителя к ответственности (если проступок уже совершен).

В ст. 239 КоАП закрепляется, что в целях пресечения административных правонарушений, когда исчерпаны другие меры

воздействия, установления личности, составления протокола об административном правонарушении при невозможности составления его на месте, если составление протокола является обязательным, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дел и исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях допускается административное задержание лица. Об административном задержании составляется протокол, в котором указывается; дата и место его составления; должность, фамилия, имя и отчество лица, составившего протокол; время место, основания задержания.

Право на административное задержание принадлежит лишь определенному кругу органов (должностных лиц), уполномоченных на то законодательством Республики Беларусь, а именно:

1) органам внутренних дел (милиции) - при совершении мелкого хулиганства, злостного неповиновения законному распоряжению или требованию работника милиции, народного дружинника, а также военнослужащего, нарушения порядка организации проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, незаконных операций с иностранной валютой и платежными документами, незаконной продажи товаров или иных предметов, мелкой спекуляции, при распитии спиртных напитков в общественных местах или появлении в общественных местах в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, нарушении правил дорожного движения, правил охоты, рыболовства и охраны рыбных запасов и других нарушений законодательства об охране и использовании животного мира, в случаях, когда имеются основания полагать, что лицо занимается проституцией, а также в иных случаях, прямо предусмотренных законодательными актами;

2) пограничными войсками - при нарушении пограничного режима или режима в пунктах пропуска через государственную границу;

3) старшим в месте расположения охраняемого объекта должностным лицом военизированной охраны - при совершении правонарушений, связанных с посягательством на охраняемые объекты, другое государственное или общественное имущество;

4) должностными лицами военной автомобильной инспекции - при нарушении водителями или другими лицами, управляющими транспортными средствами Вооруженных Сил, правил дорожного движения;

5) должностными лицами таможенных органов - при совершении административных таможенных правонарушений.

Существуют общие и специальные виды задержания. Они различаются по основаниям, сроку и порядку осуществления.

Общее задержание осуществляется с целью пресечения правонарушения, установления личности, составления протокола не свыше 3 часов.

Специальное задержание имеет более длительные сроки, применяется только при совершении конкретного правонарушения, указанного в законе (мелкое хулиганство - в течение суток, в общей сложности до 48 часов, нарушение правил погранрежима - до 3 суток, с сообщением прокурору в течение 24 часов, с санкции прокурора - до 10 суток).

В целях пресечения административных правонарушений в случаях, прямо предусмотренных законодательством, допускается также применение таких мер административного принуждения, как личный досмотр, досмотр вещей, изъятие вещей и документов. Например, досмотр ручной клади и багажа, личный досмотр пассажира при наличии достаточных данных подозревать его в намерении провести вещи, запрещенные к перевозке на всех видах транспорта. Личному досмотру и административному задержанию могут быть подвергнуты и лица, совершившие незаконные операции с иностранной валютой и платежными документами.

Личный досмотр может производиться уполномоченными на то должностными лицами органов внутренних дел, военизированной охраны, гражданской авиации, таможенных органов и пограничных войск, а в случаях, прямо предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь, также и других уполномоченных на то органов.

Личный досмотр производится уполномоченным на то лицом одного пола с досматриваемым и в присутствии двух понятых того же пола, за исключением случаев, когда невозможно обеспечить присутствие понятых. Досмотр вещей производится уполномоченными на то должностными лицами органов внутренних дел, военизированной охраны, гражданской авиации, таможенных органов, пограничных войск, органов лесоохраны, органов рыбоохраны, органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением правил охоты, а в случаях, прямо предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь, также и других уполномоченных на то органов.

Досмотр вещей, ручной клади, багажа, орудий охоты и рыбной ловли, добытой продукции и других предметов осуществляется, как правило, в присутствии лица, в собственности или владении которого они находятся в случаях, не терпящих отлагательства, указанные вещи, предметы могут быть подвергнуты досмотру с участием двух понятых в отсутствие собственника (владельца).

О личном досмотре и досмотре вещей составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об

административном правонарушении или в протоколе об административном задержании.

Порядок производства личного досмотра и досмотра вещей при осуществлении должностными лицами таможенных органов операций таможенного контроля определяется актами законодательства по таможенному регулированию.

Пресечению административных проступков и обеспечению своевременного исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях во многом способствует разрешение в законодательстве применения таких мер процессуального характера, как изъятие вещей и документов.

Вещи и документы, являющиеся орудием или непосредственным объектом правонарушения, обнаруженные при задержании, личном досмотре или досмотре вещей, изымаются должностными лицами органов, предусмотренных в статьях 241 и 243 КоАП РБ. Изъятые вещи и документы хранятся впредь до рассмотрения дела об административном правонарушении в местах, определяемых органами (должностными лицами), которым предоставлено право производить изъятие вещей и документов, а после рассмотрения дела, в зависимости от результатов его рассмотрения, они в установленном порядке конфискуются, или возвращаются владельцу, либо уничтожаются, а при возмездном изъятии вещей реализуются. Изъятые орден, медаль, нагрудный знак к почетному званию Республики Беларусь, Почетная грамота или грамота Национального Собрания Республики Беларусь подлежат возврату их законному владельцу, а если он или его местонахождение не известны, направляются в органы их выдавшие.

При составлении протокола об административном правонарушении для обеспечения взыскания штрафа допускается изъятие вещей (ценностей) у лица, совершившего административное таможенное правонарушение, если последнее не имеет постоянного места жительства в Республике Беларусь.

В случае изъятия вещей и документов об этом составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколах об административном правонарушении, о досмотре вещей или об административном задержании.

При нарушении правил дорожного движения, за которое в соответствии с КоАП РБ может быть наложено административное взыскание в виде штрафа или лишения права управления автотранспортом, у водителя изымается водительское удостоверение на срок исполнения взыскания, о чем делается запись в протоколе.

При совершении правонарушений, предусмотренных статьями 157, 173, частями первой и второй статьи 174, статьями 175 и 176 КоАП,

работники милиции вправе изъять огнестрельное оружие, а также боевые припасы до рассмотрения дела, о чем делается запись в протоколе с указанием марки или модели, калибра, серии и номера изымаемого оружия, количества и вида боевых припасов к лицу, совершившему правонарушение при исполнении служебных обязанностей, изъятие, личный досмотр и досмотр вещей применяются лишь в случаях, не терпящих отлагательства.

Административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей и изъятие вещей и документов могут - быть обжалованы заинтересованным лицом в вышестоящий орган (должностному лицу) или в районный (городской) народный суд.

Производство по делам об административных правонарушениях складывается из действий ряда органов и лиц. Важную роль в этой деятельности играют государственные и общественные органы, их должностные лица, которые уполномочены принимать предусмотренные законом меры по выявлению и предупреждению административных проступков, применению и исполнению взысканий. В производстве участвуют и другие субъекты. Одни из них защищают свои интересы. Другие привлекаются лишь при производстве отдельных процессуальных действий, содействуют производству.

В зависимости от роли и назначения, содержания и объема полномочий, форм и методов участия органов (должностных лиц) в деле их можно разделить на несколько групп:

1) компетентные органы и должностные лица, наделенные правом издавать властные акты, составлять правовые документы, определяющие движение и судьбу дела: составляют протоколы о правонарушениях, направляют дела по подведомственности, опротестовывают постановления;

2) органы и должностные лица, которые могут принимать постановления по делу (о применении санкции, прекращении дела и т.д.), отменять и изменять их;

3) органы и должностные лица, которые исполняют постановления (бухгалтеры, судебные исполнители и т.д.).

Четкого размежевания процессуальных функций, как в уголовном процессе, в производстве по делам об административных правонарушениях нет. Нередко функции расследования, разрешения дела и исполнения постановления о наложении взыскания выполняют одни и те же органы или должностные лица (например, органы охотнадзора).

Субъекты, имеющие личный интерес в деле: лицо, привлекаемое к ответственности, потерпевший и его законные представители (родители, усыновители, опекуны, попечители, адвокаты). В отличие от

субъектов первой группы никто из представителей данной группы не пользуется властными полномочиями.

Лицо, привлекаемое к административной ответственности, имеет право знакомиться с материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства; при рассмотрении дела пользоваться юридической помощью адвоката, выступать на родном языке и пользоваться услугами переводчика, если не владеет языком, на котором ведется производство; обжаловать постановление по делу.

Дело об административном правонарушении рассматривается в присутствии лица, привлекаемого к административной ответственности. В отсутствие этого лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, когда имеются данные о своевременном его извещении о месте и времени рассмотрения дела и если от него не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела. При рассмотрении некоторых категорий дел присутствие лица, привлекаемого к ответственности обязательно, мелкое хулиганство, распитие спиртных напитков в общественных местах или появление в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, в общественных местах и др. (см. подробно ст. 247 КоАП РБ). В случае его уклонения от явки по вызову органа, рассматривающего дело, это лицо может быть подвергнуто приводу.

Потерпевшим является лицо, которому административным правонарушением причинен моральный, физический или имущественный вред.

Потерпевший вправе знакомиться с материалами дела, заявлять ходатайства, приносить жалобу на постановление об административном правонарушении (ст. 248 КоАП РБ).

Свидетелем по делу об административном правонарушении может быть вызвано любое лицо, которому могут быть известны какие-либо обстоятельства, подлежащие установлению по данному делу.

Свидетель обязан явиться по вызову органа (должностного лица), в производстве которого находится административное дело и дать правдивые показания.

Законные представители (родители, опекуны, попечители, усыновители) вправе представлять законные интересы лица, привлекаемого к административной ответственности, и потерпевшего, являющихся несовершеннолетними, или если в силу своих психических и физических недостатков они не могут сами осуществлять свои права по делу об административном правонарушении.

Адвокат может участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении для оказания юридической помощи лицу, привлекаемому к административной ответственности.

Полномочия адвоката удостоверяются ордером, выдаваемым юридической консультацией. Адвокат имеет право знакомиться с материалами дела, заявлять ходатайства, по поручению лица, пригласившего его, приносить от его имени жалобы на постановления по делу.

Эксперт назначается органом (должностным лицом), в производстве которого находится дело об административном правонарушении в случае, когда возникает необходимость в специальных познаниях. Имеет право знакомиться с материалами дела, присутствовать при рассмотрении дела, заявлять ходатайства и др.

Переводчик назначается органом (должностным лицом), в производстве которого находится дело об административном правонарушении. Переводчик обязан явиться по вызову органа (должностного лица) и выполнить полно и точно порученный ему перевод.

Потерпевшим, свидетелям, экспертам и переводчикам возмещаются в установленном порядке расходы, понесенные ими в связи с явкой в орган (к должностному лицу), в производстве которого находится дело об административном правонарушении.

За лицами, вызываемыми в качестве потерпевших, свидетелей, экспертов и переводчиков, сохраняется в установленном порядке средний заработок по месту их работы за время отсутствия в связи с явкой в орган (к должностному лицу), в производстве которого находится дело об административном правонарушении.

Лицам, не являющимся рабочими или служащими, выплачивается вознаграждение за отрыв их от обычных занятий.

Эксперт и переводчик имеют право на вознаграждение за выполнение своих обязанностей, кроме тех случаев, когда эти обязанности выполнялись в порядке служебного задания.

Расходы за явку по вызову и выплате вознаграждения несет тот орган, в ведении которого находится дело об административном правонарушении. Порядок выплаты и размеры сумм, которые следует выплатить, устанавливаются Советом Министров Республики Беларусь.

Лекция 15.

Режим охраны государственной границы, пограничный режим, режим пропуска через государственную границу

Под правовым режимом понимается совокупность правил, закрепленных в юридических нормах, регулирующих определенную деятельность людей. Специальное правовое регулирование связано с объектами деятельности (режим наркотических, автотранспортных средств, культурных ценностей и др.) временем и местом ее осуществления, спецификой самих действий, а чаще всего — сочетанием этих факторов. Понятие правового режима сопоставимо с понятием правового статуса. Последнее означает права и обязанности субъекта, связывает их с какими-то лицами, а правовой режим характеризует деятельность и с нею связывает права и обязанности ее участников.

Режимы могут быть межотраслевыми, т. е. урегулированными несколькими отраслями права (например, режимы законности, предпринимательства) и отраслевыми (административно-правовыми, гражданско-правовыми и др.).

Правовой режим — это комплекс общественных отношений определенного вида деятельности, закрепленный юридическими нормами и обеспеченный совокупностью юридико-организационных средств. Он задается параметрами двоякого рода: во-первых, особой специальной значимостью общественных отношений, их специфическими целями и задачами;

во-вторых, использованием особых принципов, форм и методов деятельности, отражающихся в системе прав и обязанностей субъектов. Понятие режима «несет в себе основные смысловые оттенки этого слова, в том числе и то, что правовой режим выражает степень жесткости юридического регулирования, наличие известных ограничений или льгот, допустимый уровень активности субъектов, пределы их правовой самостоятельности».

Среди правовых режимов выделяются наиболее общие, универсальные и производные, вторичные режимы.

К первым, лежащим в самой основе правовой действительности, в глубине правовой материи относятся режимы отраслей права.

Правовой режим отрасли права представляет собой совокупность юридических средств регулирования — отраслевой юридический инструментарий. Он опосредован отраслевым методом правового воздействия и базируется на принципах, специфичных для данной отрасли.

Административно-правовой режим — это определенное сочетание административно-правовых средств регулирования,

опосредованное централизованным порядком, императивным методом юридического воздействия. Оно отражается в том, что субъекты правоотношений по своему статусу занимают юридически неравные позиции.

Что касается конкретных параметров специальных административно-правовых режимов, то они могут существенно различаться. И это проявляется в наличии большего или меньшего количества запретов и позитивных обязываний, или более развернутой сети льгот и дозволений. Они различаются масштабом свободы граждан и организаций в использовании своих возможностей для реализации субъективных прав, по глубине изменений в конституционном статусе граждан и организаций, по времени и территории действия и другим критериям.

Административно-правовые режимы можно различать по территориальному критерию: общегосударственные (секретности и др.), региональные (закрытого административно-территориального образования и др.). По времени действия существуют режимы постоянные и временные, ситуационные (например, чрезвычайное положение). В ряде случаев полезно различать режимы по объектам, средствам деятельности: заповедников, ядов, валюты и др.

Можно также поделить их на централизованные и децентрализованные в зависимости от порядка их введения.

Большую роль в формировании правовой основы административно-правовых режимов играют акты исполнительной власти. По юридической природе среди них следует различать нормативные, содержащие первичные «режимные» нормы, акты нормативного правоприменения и чисто правоприменительные. Под нормативно-правоприменительными понимаются такие содержащие нормы права решения, которые исполнительные органы принимают, опираясь на нормы более высокой юридической силы. Например, на основе закона Президент издает указ, которым вводится режим чрезвычайного положения и устанавливаются определенные правила, а временная администрация, руководствуясь законом и указом, устанавливает комендантский час.

В создании, осуществлении административно-правовых режимов, кроме нормативно-правовой, огромное значение имеют организационная и материально-техническая подсистемы. Организационная подсистема обслуживает значительную правоприменительную деятельность органов исполнительной власти (должностных лиц), призванных обеспечить соблюдение установленных запретов и ограничений и выполнение возложенных на граждан и хозяйствующих субъектов обязанностей.

Обеспечение действия административно-правовых режимов связано также с решением экономических, материально-технических вопросов: подготовка сил и средств, достаточных для функционирования режима, создание специальных фондов финансирования, оказание помощи пострадавшим, осуществление спасательных, ремонтных работ и т. д.

Во всех специальных административно-правовых режимах следует различать две взаимосвязанных стороны: содержательную и формальную. Содержательная сторона — это причины и цели существования режима, его организационные, экономические элементы, связанные с ним действия. А юридическая сторона — кто, на какой срок, на какой территории устанавливает режим, процедура его введения, отмены, изменения, система «режимных» обязанностей и прав.

Все специальные режимы, как правило, ограничивают права граждан. Поэтому такие ограничения не должны быть чрезмерными, а режимные ограничения должны устанавливаться только законами.

Процесс обретения Республики Беларусь государственности включает в себя и процесс обретения границ. Любое государство обеспечение своей безопасности начинает с государственной границы.

Понятие государственной границы включает в себя три критерия: фактический, юридический, технический.

Прежде всего — это линия и проходящая по ней вертикальная поверхность, определяющая пределы государственной территории Республики Беларусь, т. е. пространственный предел действия ее государственного суверенитета.

Юридически граница Беларуси закрепляется международными договорами, законодательными актами Республики Беларусь.

Технический критерий — это обозначение соответствующей линии на местности, обустройство границы, организация ее охраны

Государственная граница выполняет две основные функции, обеспечивает безопасность страны и служит передовой линией контактов с другими странами, способствует установлению добрососедских отношений с ними. Охрана государственной границы — важное условие защиты политических, экономических интересов и безопасности Республики Беларусь. Ее эффективность зависит от умелого использования юридического инструментария, закрепления надежного режима охраны границы (1), выделения для этого необходимого количества средств (2), создания специальных служб (пограничной, таможенной, карантинной, ПВО и др.), успешно взаимодействующих между собой и другими государствами, муниципальными службами (3).

Политическая охрана преследует цель не допустить незаконного пересечения границы людьми, транспортными средствами; задача

экономической охраны — предотвращение незаконного перемещения через границу предметов, продукции духовного творчества, а санитарная охрана нужна, чтобы через границу ни в ту, ни в другую сторону не распространялись инфекции, опасные для людей, фауны и флоры.

Режим охраны границы состоит из следующих элементов:

- 1) режима границы;
- 2) пограничного режима;
- 3) режима в пунктах пропуска через границу;
- 4) особых полномочий пограничных войск и войск ПВО.

Режим Государственной границы включает в себя правила:

а) ее содержания, которыми регулируется порядок сохранения и поддержания в исправном состоянии пограничных знаков, их контрольных осмотров, оборудования и содержания пограничных просек;

б) пересечения границы лицами и транспортными средствами. На суше оно осуществляется на путях международного железнодорожного, автомобильного сообщения либо в иных местах, - определяемых международными договорами или решениями Правительства Российской Федерации. Этими актами может определяться время пересечения границы, порядок следования от границы до пункта пропуска через нее и в обратном направлении. Воздушные суда пересекают границу и следуют вглубь страны по специально выделенным воздушным коридорам пролета;

в) пропуска лиц, транспортных средств, товаров, животных в специально установленных пунктах. Этими правилами предусматриваются проверки законности пересечения (пограничный, таможенный, санитарный контроль), а также выдача разрешений на пересечение;

г) ведение хозяйственной, промысловой и иной деятельности, которая не должна создавать помехи содержанию границы;

д) разрешения инцидентов, связанных с нарушением режима государственной границы.

Лица, воздушные суда и другие транспортные средства, пересекающие границу в нарушение установленных правил, признаются нарушителями государственной границы.

Иностранцы граждане и лица без гражданства, не имеющие статуса лиц, проживающих или пребывающих на территории Республики Беларусь, пересекающие границу с территории иностранного государства, при наличии в их действиях признаков преступления или административного правонарушения привлекаются к ответственности. В случаях, когда в отношении этих лиц отсутствуют основания для возбуждения уголовных дел или производства по делам об

административных правонарушениях, и они не пользуются правом получения политического убежища, пограничные войска в официальном порядке передают их властям государства, с территории которого они пересекли государственную границу.

Если передача нарушителей властям иностранного государства не предусмотрена договором Республики Беларусь с этим государством, Пограничные войска выдворяют их за пределы Республики Беларусь. О выдворении иностранных граждан и лиц без гражданства уведомляются власти государства, на (или через) территорию которого они выдворяются, если это предусмотрено договором Республики Беларусь с соответствующим государством. В таком же порядке выдворяются нарушители, привлеченные к административной ответственности, в отношении которых приняты постановления об их административном выдворении.

Прибывшие в пункты пропуска через государственную границу граждане Республики Беларусь, утратившие документы на право въезда в Республику Беларусь в период пребывания за границей, оставляются в пунктах пропуска через государственную границу на время, необходимое компетентным органам для установления их личности и уточнения обстоятельств утраты документов, но не более чем на 30 суток. Хотя в законе сказано, что лица «оставляются», на самом деле речь идет о задержании.

Для разрешения вопросов соблюдения режима границы, урегулирования пограничных инцидентов на определенные участки государственной границы Правительством Республики Беларусь назначаются пограничные представители Республики Беларусь.

Вопросы, инциденты, не урегулированные пограничными представителями разрешаются по дипломатическим каналам.

Пограничный (приграничный) режим устанавливается в пограничной зоне, внутренних водах имеющих выход к границе с целью создания необходимых условий для ее охраны.

Пограничный режим включает правила:

а) определения пограничной зоны. В нее включается полоса местности вдоль границы на суше, белорусских берегов пограничных рек, озер и иных водоемов. В пограничную зону могут не включаться территории населенных пунктов, санаториев, домов отдыха, других оздоровительных учреждений, учреждений (объектов) культуры, а также места массового отдыха, активного водопользования. На въездах в пограничную зону устанавливаются предупреждающие знаки;

б) въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств в пограничной зоне. Такие действия осуществляются по документам, удостоверяющим личность,

индивидуальным или коллективным пропускам, выдаваемым Пограничными войсками на основании личных заявлений граждан или ходатайств предприятий, учреждений и общественных объединений. Правилами могут устанавливаться места, время въезда (прохода), маршруты передвижения, продолжительность и иные условия пребывания в пограничной зоне лиц и транспортных средств;

в) хозяйственной промысловой и иной деятельности, связанной с использованием землями, лесами, недрами, водами, проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пограничной зоне. Конкретные работы, мероприятия проводятся с разрешения Пограничных войск.

Под пунктом пропуска через государственную границу понимается территория в пределах железнодорожного, автомобильного вокзала, станции, аэропорта, аэродрома, открытого для международных сообщений (международных полетов), а также иное, специально оборудованное место, где осуществляются пограничный, а при необходимости и другие виды контроля и пропуск через государственную границу лиц, транспортных средств, товаров и животных. Они устанавливаются Правительством Республики Беларусь по представлениям министерств и ведомств Республики Беларусь, согласованным с Пограничными войсками, с учетом интересов сопредельных и других иностранных государств.

Режим в пунктах пропуска регулируется транспортными министерствами и ведомствами Республики Беларусь, актами, согласованными с Пограничными войсками и Государственным таможенным комитетом Республики Беларусь.

На основе ведомственного акта руководитель транспортного предприятия издает с учетом местных условий согласованный с соответствующими должностными лицами Пограничных войск, таможенного и других контрольных органов приказ (инструкцию), устанавливающий режим в данном пункте пропуска через государственную границу.

Таким образом, режим в пунктах пропуска регулируется актами трех уровней: законом, актами центральных органов исполнительной власти Республики Беларусь и начальников станций, аэропортов, аэродромов.

Рассматриваемый режим включает правила:

а) устанавливающие порядок въезда (выезда) лиц, транспортных средств, ввоза (вывоза) товаров и животных в пунктах пропуска. Такие действия осуществляются в специально выделенных для этих целей местах по пропускам, выдаваемым администрацией аэропортов, транспортных предприятий по согласованию с Пограничными войсками;

б) регулирующие пребывание в пунктах пропуска через государственную границу лиц и транспортных средств. Места и продолжительность стоянок в пунктах пропуска транспортных средств заграничного следования определяются администрацией транспортных предприятий. Доступ лиц к транспортным средствам и на транспортные средства заграничного следования в период осуществления пограничного и иных видов контроля ограничивается, а в случаях необходимости — запрещается. Посадка пассажиров в транспортные средства при убытии из Республики Беларусь и высадка при прибытии в Республику Беларусь, а также погрузка (выгрузка) багажа, почты и грузов производятся с разрешения Пограничных войск и таможенных органов. Транспортные средства заграничного следования могут начинать движение для убытия с территории Республики Беларусь или следования вглубь территории Республики Беларусь, а равно менять место стоянки только с разрешения Пограничных войск и таможенных органов;

в) устанавливающие дополнительные ограничения в помещениях, где осуществляется пограничный, таможенный и иные виды контроля.

Решающая роль в охране Государственной границы принадлежит пограничной службе Республики Беларусь, которой Закон «О Государственной границе Республики Беларусь» предоставил широкие полномочия.

В частности, ее структурные подразделения:

а) контролируют соблюдение режима охраны границы и ведут необходимые для этого регистрацию лиц и учет фактических данных;

б) обеспечивают военно-техническими мерами недопущение противоправного изменения прохождения государственной границы на местности;

в) проводят пограничные поиски и операции, оперативно-розыскную, контрразведывательную и разведывательную деятельность, осуществляют профилактику правонарушений, борьба с которыми входит в компетенцию Пограничных войск;

г) осуществляют производство по делам об административных правонарушениях, отнесенным к их ведению, рассматривают эти дела и исполняют постановления по ним.

В пределах пограничной зоны, пограничных рек, озер и иных водоемов, территориальных вод Республики Беларусь, где установлен пограничный режим, в пунктах пропуска через государственную границу, а также на территориях, прилегающих к ним административных районов и городов, пограничники вправе возводить необходимые инженерно-технические сооружения, сопровождать транспортные средства, проверять документы, временно ограничивать или запрещать

движение транспорта, производить досмотр (осмотр) транспортных средств и перевозимых на них грузов, временно ограничивать или запрещать движение транспорта, производство различных работ.

Пресекая нарушения режимных правил, пограничники вправе доставлять граждан в соответствующие помещения, задерживать их, подвергать личному досмотру, а также досматривать и при необходимости изымать находящиеся при них вещи, другие вещи, находящиеся в их собственности или владении, и документы; применять оружие, боевую технику, специальные средства, физическую силу и использовать служебных собак.

Санитарная охрана границы состоит из медико-санитарной, ветеринарной и фито-санитарной. Соответствующие органы осуществляют досмотры, наблюдение за здоровьем людей, животных, растений, пересекающих границу, проводят бактериологические исследования. Они вправе вводить карантин, изолировать больных граждан, уничтожать нездоровых животных, больные или несущие на себе инфекцию растения. По инициативе санитарных служб решаются вопросы о временном ограничении или прекращении движения через границу.

Лекция 16.

Административно-правовой режим государственной тайны

Одно из значений слова тайна — «нечто скрываемое от других, известное не всем, секрет». Тайну можно понимать как информацию, не подлежащую разглашению, доступ к источникам которой должен быть ограничен ради защиты чьих-то интересов.

В зависимости от субъекта, интересы которого обеспечиваются такими ограничениями, различают личную, коммерческую, служебную, государственную тайну. Защита такой информации от нежелательного распространения обеспечивается нормами морали и права.

Государственная тайна — это информация, сведения, несанкционированный доступ к которым может причинить вред интересам страны, государства. В Законе Республики Беларусь «О государственной тайне» дано такое определение: «государственная тайна — защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Республики Беларусь».

Информация тесно связана с ее носителями — материальными объектами, в которых сведения, составляющие государственную тайну, находят свое отображение в виде символов, образов, сигналов, технических решений и процессов.

Правовой основой режима секретности являются Конституция Республики Беларусь, Законы Республики Беларусь «О безопасности», «О государственной тайне», а также принятые на основе последнего закона акты Президента и Правительства Республики Беларусь. Нужно отметить, что Закон Республики Беларусь «О государственной тайне» — первый в истории акт такого уровня. Раньше эти вопросы решались подзаконными актами, которые к тому же сами были секретными, не публиковались. Принятие данного открытого правового акта, к тому же имеющего высшую юридическую силу, — еще один шаг в развитии демократии, в повышении роли закона в административно-правовом регулировании.

Можно назвать следующие признаки государственной тайны:

- 1) это очень важные сведения;
- 2) их разглашение может причинить ущерб государственным интересам;
- 3) перечень сведений, которые могут быть отнесены к государственной тайне, закрепляется федеральным законом;

4) она охраняется мерами уголовной ответственности и иными принудительными средствами;

5) для ее охраны создан специальный административно-правовой режим — режим секретности.

Секретность — важное средство обеспечения государственной безопасности. С другой стороны, засекречивание сведений — это ограничение права граждан «свободно искать, получать, производить и распространять информацию любым законным способом».

Практика показывает, что режим секретности может быть использован для ограничения демократических институтов, усиления власти государственного аппарата. Засекречивание — любимое «лакомство» бюрократии: чем больше секретности, тем больше власть чиновников. Используя секретность, бюрократия может манипулировать широкими массами, скрывать истинные результаты своей деятельности, свои ошибки и преступления, ограничивать или вообще не допускать контроль за властью имущими. Любое необоснованное расширение режима секретности усиливает власть аппарата, ограничивает демократию. Поэтому режим секретности — передовая линия борьбы демократии и тоталитаризма, а его реальное состояние отражает результаты этой борьбы.

Режим секретности является постоянным, общегосударственным. Его требования обязательны для исполнения на территории Республики Беларусь и за ее пределами органами власти, местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности, должностными лицами и гражданами Республики Беларусь, взявшими на себя обязательства, либо обязанными по своему статусу исполнять требования законодательства о государственной тайне.

Как и вся иная деятельность исполнительной власти, деятельность по обеспечению секретности должна быть эффективной, т. е. основанной на принципах целесообразности, законности, оперативности.

Главные элементы режима секретности (стадии производства по обеспечению секретности):

- 1) правила засекречивания;
- 2) защита государственной тайны;
- 3) рассекречивание.

1. Засекречены могут быть названные в законе сведения в военной области, о внешней политике, экономике, научно-исследовательских и проектных работах, технологиях, имеющие важное оборонное или экономическое значение, о разведывательной,

контрразведывательной, оперативно-розыскной деятельности. Не подлежат засекречиванию сведения о:

— чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях;

— состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, преступности;

— привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям;

— фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина, нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами;

— размерах золотого запаса и государственных валютных резервах Республики Беларусь;

— состоянии здоровья высших должностных лиц Беларуси.

Должностные лица, засекретившие такие сведения, могут быть привлечены к ответственности, а граждане вправе обжаловать такие акты в суд.

Засекречивание сведений и их носителей состоит в установлении ограничений на их распространение и на доступ к их носителям.

Установлены три степени секретности и соответствующие им грифы (реквизиты), проставляемые на самом носителе и (или) в сопроводительном документе на него: «особой важности», «совершенно секретно» и «секретно». Степень секретности сведений, составляющих государственную тайну, должна соответствовать размеру ущерба, который может быть причинен безопасности страны в случае их распространения. Правила отнесения информации к той или иной степени секретности устанавливается Правительством Республики Беларусь.

Президент Республики Беларусь утверждает перечень должностных лиц, наделенных полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне.

Государственные органы, руководители которых наделены правом засекречивать информацию, разрабатывают развернутые перечни сведений, подлежащих засекречиванию. Основанием для засекречивания является соответствие информации перечням сведений, подлежащих засекречиванию. Уполномоченному должностному лицу направляются предложения о засекречивании, оно принимает решение о его необходимости и степени секретности. При засекречивании, помимо прочих обстоятельств, необходимо учитывать реальную возможность сохранить тайну и экономическую целесообразность (соответствие

расходов на обеспечение тайны и пользы от этого, влияние засекречивания на экономические связи и т. д.).

2. Защита государственной тайны, прежде всего, предполагает создание ведомств, органов, структурных единиц, которые постоянно и профессионально занимаются этим делом. Иными словами, необходимо организационное обеспечение. Во многих организациях, предприятиях, учреждениях созданы специальные подразделения, обеспечивающие режим секретности (в прошлом они чаще всего назывались «первыми отделами»). Ответственность за организацию защиты государственной тайны органом, предприятием, учреждением возлагается на его руководителя.

Второй компонент защиты — правила допуска должностных лиц, граждан организаций к государственной тайне. Допуск предприятий, учреждений и организаций к проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по ее защите осуществляется путем получения ими в установленном порядке лицензий на проведение работ со сведениями соответствующей степени секретности.

Допуск должностных лиц и граждан Республики Беларусь к государственной тайне производится в порядке разрешительного производства. Заинтересованные лица подают заявления в компетентные органы, прилагая к ним необходимые документы. Властные субъекты проверяют, нет ли оснований для отказа (наличия судимости за тяжкое преступление, медицинских противопоказаний, постоянное проживание заявителя или его близких родственников за границей и др.). Допуск лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне осуществляется в исключительно разрешительном порядке, устанавливаемом Правительством Республики Беларусь.

Допуск не разрешается, если лицо уклоняется от проверочных мероприятий, сообщает заведомо ложные анкетные данные. С учетом результатов проверочных мероприятий руководитель организации принимает решение о допуске или об отказе в нем. При положительном решении определяется одна из трех форм допуска, соответствующая трем степеням секретности.

Лица, допущенные к государственной тайне, становятся носителями специального административно-правового статуса, который включает ряд специальных обязанностей и прав. Допуск предполагает, в частности, принятие гражданами на себя обязательств по нераспространению доверенных им сведений, составляющих

государственную тайну; письменное согласие на проведение в отношении них полномочными органами проверочных мероприятий; определение видов, размеров и порядка предоставления льгот; ознакомление с нормами законодательства Республики Беларусь о государственной тайне, предусматривающими ответственность за его нарушение.

Допуск связан с согласием лица на частичное, временное ограничение права выезда за границу.

За работу со сведениями, составляющими государственную тайну, лица, допущенные к ней на постоянной основе, получают ежемесячно процентную надбавку к должностному окладу (тарифной ставке) в зависимости от степени секретности сведений. Допуск должностного лица, гражданина к государственной тайне может быть прекращен по решению руководителя органа государственной власти, предприятия, учреждения или организации в связи с проведением организационно-штатных мероприятий (сокращения штатов, ликвидации организации и т.д.), а также даже за однократное нарушение лицом взятых на себя обязательств по соблюдению режима секретности.

Прекращение допуска является дополнительным основанием для расторжения с гражданином трудового договора (контракта), но не освобождает его от взятых обязательств по неразглашению сведений.

Передача секретной информации от одной организации другой, другим государствам (т.е. распоряжение сведениями, составляющими государственную тайну) производится только с разрешения компетентного органа государственной власти. На органы КГБ возложена обязанность осуществлять контроль за обеспечением сохранности сведений, составляющих государственную тайну в государственных органах, воинских формированиях, на предприятиях и в учреждениях независимо от форм собственности.

3. Рассекречивание сведений и их носителей представляет собой снятие ранее введенных ограничений на распространение информации и на доступ к ее носителям. Как правило, оно, как и засекречивание, производится в административном порядке, по решению тех должностных лиц, которые признали, что сведения относятся к государственной тайне. Рассекречивание может осуществляться по общему правилу и в специальном порядке.

По общему правилу срок засекречивания не должен превышать тридцати лет, и носители государственной тайны рассекречиваются не позднее сроков, установленных при их засекречивании. В исключительных случаях срок рассекречивания может быть продлен путем принятия специального решения. Некоторые сведения (об

оперативно-розыскной, разведывательной деятельности и др.) никогда не должны рассекречиваться.

Рассекречивание может производиться досрочно.

Во-первых, в связи с международными обязательствами Беларуси.

Во-вторых, из-за изменения объективных обстоятельств, вследствие которого дальнейшая защита сведений, составляющих государственную тайну, является нецелесообразной. Закон обязал органы государственной власти, руководители которых наделены полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, периодически, но не реже чем через каждые 5 лет, пересматривать содержание действующих перечней сведений, подлежащих засекречиванию, в части обоснованности засекречивания сведений и их соответствия установленной ранее степени секретности.

В-третьих, досрочное рассекречивание может быть осуществлено руководителями органов государственной власти, предприятий, организаций, если они установят, что их подчиненные необоснованно засекретили носители информации.

В-четвертых, граждане вправе обращаться с запросами о рассекречивании в архивы и другие организации. Кроме того, обоснованность отнесения сведений к государственной тайне может быть обжалована в суд. Сведения могут быть рассекречены по просьбе гражданина или на основании решения суда.

Исключительные административно-правовые режимы

Развитие человеческого общества представляет собой сложный, противоречивый процесс. В определенные периоды его жизнедеятельности происходит обострение социальных и техногенных противоречий, противоречий между природой и обществом. Это влечет за собой возникновение этнических и социальных, политических и военных конфликтов, экономических катастроф, крупномасштабных промышленных аварий и т. п. Экстремальные ситуации угрожают жизни и здоровью людей, создают условия для уничтожения значительных материальных и духовных ценностей. Они грозят дестабилизацией и разрушением социальной системы и требуют безотлагательного принятия неординарных мер и, прежде всего правовых, организационных, экономических, материально-технических.

Анализ чрезвычайных ситуаций выявил рост числа пожаров и взрывов в жилых, промышленных зданиях и сооружениях, авиационных катастроф, аварий на магистральных трубопроводах, на сетях коммунального хозяйства и в системах жизнеобеспечения городов, случаев массовых отравлений людей.

Наряду с ростом происшествий техногенного характера отмечается и увеличение количества чрезвычайных ситуаций природного характера. Лесные пожары, инфекционные заболевания, стихийные бедствия наносят значительный ущерб экономике, влекут гибель людей.

Экстремальная (чрезвычайная) ситуация представляет собой совокупность опасных для общества факторов, создающих угрозу безопасности жизненно важным интересам личности, общества и государства и требующих для своего урегулирования иного нормативного воздействия, иной управляющей подсистемы, чем те, которые действуют в обычных условиях.

Правовые режимы, при помощи которых происходит такая перестройка юридического инструментария, можно определить как экстремальные (чрезвычайные). Они относятся к административно-правовым.

Чрезвычайные режимы — это специальные правовые режимы жизнедеятельности населения, осуществления хозяйственной деятельности и функционирования органов власти на территории, где возникла чрезвычайная ситуация. Главное в их содержании то, что они изменяют правовой статус субъектов этой территории, систему органов исполнительной власти, устанавливают меры, которые используются для урегулирования ситуации.

Законодательство закрепляет три основных разновидности чрезвычайных режимов:

- 1) «особое»;
- 2) чрезвычайное;
- 3) военное положение.

Из них наибольшее внимание законодатель уделит режиму чрезвычайного положения (ЧП).

Правовую основу чрезвычайного положения, кроме конституционных норм составляют Закон «О чрезвычайном положении», а также законодательные акты, в основном регламентирующие деятельность отдельных органов государственного управления в условиях ЧП, — Законы «О милиции», «О безопасности» и др.

Режим чрезвычайного положения при наличии чрезвычайной ситуации вводится в установленном законом порядке компетентными государственными органами. Иными словами, существуют фактическое (ЧС) и юридическое (правовой акт) основания возникновения данного правового режима.

Главное в его содержании:

- 1) ограничение прав и свобод граждан, коллективных субъектов права;
- 2) изменение системы государственной власти путем образования новых исполнительных органов, перераспределения компетенции, предоставления дополнительных полномочий.

Цели введения режима ЧП — нормализация в кратчайшие сроки обстановки, устранение угроз безопасности, восстановление законности, нормальной деятельности, оказание помощи пострадавшим гражданам, организациям, ликвидация последствий беспорядков, эпидемии, катастрофы, стихийного бедствия.

Законодательство Республики Беларусь, определяя основания объявления ЧП, дает характеристику возможных обстоятельств, используя следующие критерии:

а) конкретные явления, возникновение которых создает опасность для жизни и здоровья граждан, нормальной деятельности государственных институтов, имущества: эпидемии, эпизоотии, крупные аварии;

б) обстоятельства, служащие основанием для объявления ЧП, должны представлять собой реальную, чрезвычайную и неизбежную угрозу. То есть законодатель не связывает основания объявления ЧП с наступлением конкретных явлений или событий; применение чрезвычайных мер может быть вызвано и угрозой наступления реальной опасности; задачей ЧП будет как раз устранение такой угрозы;

в) сферы, в которых могут возникнуть чрезвычайные ситуации, — общественный порядок, межнациональные отношения, взаимоотношения природы и общества;

г) степень кризисности чрезвычайной ситуации должна быть таковой, чтобы органы государственной власти признали, что существующие у них в силу обычного законодательства возможности недостаточны и что для ее урегулирования необходимо применение чрезвычайных мер.

Закон различает два вида ЧП:

1) вызванное попытками насильственного изменения конституционного строя, массовыми беспорядками и т. п., если они создают угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности государственных институтов;

2) порождаемое стихийными бедствиями, эпидемиями, эпизоотиями, крупными авариями, ставящими под угрозу жизнь и здоровье населения и требующими проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ (социальное бедствие).

Известно, что законы — нормативные акты, обладающие высшей юридической силой. Помимо всего прочего, это означает, что они могут быть отменены, изменены или приостановлены только актами, принятыми тем же законодательным органом. Из этого конституционного принципа правового государства есть исключения, одно из которых — предоставление Президенту Республики Беларусь права издавать указ о введении чрезвычайного положения. Предоставление Президенту права вводить режим ЧП вполне оправдано. Он имеет в своем распоряжении эффективный механизм оперативного реагирования на кризисные ситуации, может быстро запустить в работу чрезвычайный инструментарий.

«Чрезвычайный» указ сохраняет свою силу в течение 24 часов при работающем парламенте и в течение 72 часов — в период между сессиями. После утверждения данного указа он действует в течение названного в нем срока, но может быть отменен досрочно.

В указе об установлении режима ЧП должны быть названы:

- а) обстоятельства, послужившие основанием для его введения;
- б) обоснование необходимости введения ЧП;
- в) государственные органы, ответственные за осуществление режима ЧП, и точные границы чрезвычайных полномочий этих органов;
- г) границы территории, на которой вводится ЧП;
- д) время вступления в силу акта о ЧП, а также точный срок, на который вводится ЧП.

Акт о введении ЧП доводится до сведения населения через средства массовой информации не менее чем за 6 часов до вступления

его в законную силу, за исключением обстоятельств, требующих неотложных мер по спасению населения, когда ЧП вводится немедленно и без предупреждения.

Срок действия режима ЧП, вводимого на всей территории Республики Беларусь, не может превышать 30 дней, а вводимого на части ее территории — 60 дней. По истечении этого срока ЧП прекращается или продлевается на такой же срок в таком же порядке, как ЧП устанавливается. Чрезвычайная ситуация видоизменяет общественные отношения, являющиеся объектом управленческого воздействия и тем самым влияет на систему исполнительной власти.

Чрезвычайное законодательство Беларуси предусматривает:

во-первых, введение прямого президентского правления, при котором органы исполнительной власти территории, на которой введено ЧП, ставятся в прямое подчинение Президенту либо назначаемому им органу;

во-вторых, создание специальных временных органов — временных администраций, комитетов, штабов, комендатур, являющихся органами исполнительной власти, которым могут быть переданы полностью или частично распорядительные и исполнительные полномочия органов государственной власти территории, где введено ЧП.

Увеличение полномочий органов исполнительной власти в условиях чрезвычайного положения происходит одновременно с ограничением прав и свобод граждан. В условиях социальных бедствий управленческое воздействие направлено на ликвидацию их причин, обеспечение хозяйственно-восстановительных работ, эвакуацию людей и оказание им помощи, поддержание особого режима проживания на указанной территории, содействие деятельности органов власти и иных организаций. В соответствии с этими задачами государственные органы применяют следующие меры временно выселяют граждан из районов, опасных для проживания с обязательным предоставлением жилища; проводят санитарно-противоэпидемические мероприятия; устанавливают особый режим работы предприятий, учреждений, организаций; в исключительных случаях проводят мобилизацию трудоспособного населения и транспортных средств граждан.

ЧП, объявляемое в связи с возникновением массовых беспорядков, представляет собой жесткий административно-правовой режим ограничений и запретов, основу которого составляют меры предупредительно-пресекающего характера. Предусматривается возможность: ограничения свободы печати; приостановления деятельности политических партий и других общественных организаций, препятствующих нормализации обстановки; ограничения продажи

оружия, спиртных напитков, а в исключительных случаях — изъятие у граждан и организаций предметов и веществ, использование которых в условиях ЧП угрожает общественной безопасности; выдворения нарушителей общественного порядка, не являющихся жителями данной местности, за пределы территории, на которой объявлено ЧП; установления комендантского часа.

Государственным органам даются полномочия изымать у граждан и организаций оружие, звукоусиливающие технические средства и другие предметы, использование которых влияет на состояние общественной безопасности, вводить запрет на проведение собраний, митингов, забастовок.

Одновременно идет усиление административно-правовой деятельности. Это выражается в:

а) закреплении в законодательстве новых составов административных проступков (например, нарушение комендантского часа, распространение провокационных слухов);

б) увеличение штрафных санкций за отдельные виды правонарушений;

в) установление особых административно-процессуальных правил. Например, вводится новая фигура в административную юрисдикцию — комендант района чрезвычайного положения, сокращается срок рассмотрения дел об административных правонарушениях.

«Особое положение» — это собирательное понятие, включающее в себя различные режимы, опосредующие экстремальную ситуацию «регионального бедствия», диктующую необходимость применения особых мер, по жестокости и объему правоограничений уступающих тем мерам, которые используются при режиме чрезвычайного положения.

Чрезвычайная ситуация, дающая основание установить особое положение (ОП), как правило, характеризуется потенциальной угрозой жизнедеятельности населения, нарушением обычных процессов хозяйственной деятельности, невозможностью органов государственной власти и управления нормально выполнять свои функции без расширения их административно-властных полномочий.

Законодатель не определяет точного перечня мер, которые могут быть использованы при возникновении особых условий, ограничиваясь формулировками: «осуществление неотложных мер», «особые меры, связанные со спасением жизни людей...» и т. п.

Например, в случае опасности распространения инфекционных заболеваний людей на отдельной территории или в населенных пунктах правительство или местная администрация могут вводить особые условия хозяйствования и режимы жизни населения. Или в случае

объявления участка территории зоной экологического бедствия на ней прекращается деятельность хозяйствующих субъектов, кроме связанных с обслуживанием проживающего на территории зоны населения, запрещается строительство, реконструкция хозяйствующих объектов, существенно ограничиваются все виды природопользования. В условиях особого положения применяются также следующие меры:

— установление особого режима въезда и выезда граждан, а также ограничение свободы передвижения;

— ограничение движения транспортных средств и других материально-технических ресурсов хозяйствующих субъектов.

В особых условиях необходимо создать специальный организационно-управленческий механизм — временные структурные единицы с компетенцией, позволяющей им решать задачи надведомственного характера. Например, осуществление мер по ликвидации стихийных бедствий, вызванных вредным воздействием вод, проводится противоподавковыми и другими специальными комиссиями. Для оперативного руководства и координации деятельности организаций, предприятий и граждан по предупреждению и ликвидации массовых заболеваний образуются чрезвычайные противоэпидемические комиссии.

Меры, используемые органами исполнительной власти в особых условиях для ликвидации экстремальной ситуации, могут быть подразделены на административно-правовые и организационно-технические. К последним относятся оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов, противоэпидемические, противоподавковые, противопожарные, инженерно-технические и др. мероприятия.

Таким образом, особые меры, составляющие содержание режима особого положения, отличаются от чрезвычайных мер режима чрезвычайного положения:

во-первых, по порядку установления;

во-вторых, по степени жесткости и объему правоограничений;

в-третьих, по характеру изменения организационно-управленческого механизма.

До сих пор речь шла о территориальных экстремальных правовых режимах. Однако чрезвычайные условия требуют создания не только специальных территориальных, но и специальных режимов отдельных видов деятельности. В частности, это касается режимов функционирования системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях. Она объединяет органы государственной исполнительной власти всех уровней, различные общественные организации, в компетенцию которых входят функции, связанные с безопасностью и защитой населения, реагированием и действиями в чрезвычайных

ситуациях. В зависимости от обстановки различают три режима функционирования:

- 1) режим повседневной деятельности;
- 2) режим повышенной готовности;
- 3) чрезвычайный режим.

Чрезвычайный режим — это функционирование системы при возникновении и ликвидации чрезвычайных ситуаций в мирное время, а также в случае применения возможным противником современных средств поражения.

Решения о введении того или иного режима принимают МЧС Беларуси, соответствующие комиссии по чрезвычайным ситуациям с учетом конкретной обстановки.

Введение чрезвычайного режима означает:

- организацию защиты населения;
- выдвигание сил и средств в район ЧС,
- организацию работ по ликвидации ЧС.

Особые режимы работы предусмотрены на электростанциях, железных дорогах, в нефтяной, газовой, химической промышленности и на других объектах.

В соответствии со ст. 21 Закона Республики Беларусь «Об обороне» военное положение (ВП) вводится на всей территории Республики Беларусь или в отдельных ее местностях с объявлением состояния войны, а также при наличии непосредственной угрозы вооруженного нападения другого государства или группы государств на Республику Беларусь.

Регулирование режима военного положения определяется характером и степенью угрозы общественной и государственной безопасности, жизни и здоровью граждан во время войны. В период военных действий разрушаются нормальные общественные взаимосвязи, изменяется работа управленческого механизма. Социальная среда в районе военных действий практически выходит из-под нормативного воздействия обычного законодательства. В этой связи на режим военного положения возлагаются задачи стабилизации системы общественных отношений, обеспечения работы государственных институтов, общественного порядка и общественной безопасности. Кроме того, режим военного положения должен обеспечить успешное действие вооруженных сил.

Военное положение вводится вплоть до прекращения состояния войны, вторжения, нападения, блокады территории Беларуси или отдельных ее местностей или устранения реальной угрозы перечисленных действий. Руководство на территории страны или в

отдельных ее местностях, объявленных на военном положении, может передаваться специальным органам или даже военным властям.

Необходимо четко разграничить режим чрезвычайного положения, при котором угроза безопасности исходит от внутренних социальных конфликтов, и режим военного положения, призванный способствовать преодолению внешней угрозы, достижению победы над воюющей стороной.

Хотя в исключительных случаях и в условиях чрезвычайного положения, вызванного стихийным бедствием, Президент Республики Беларусь может принимать меры по привлечению вооруженных сил для обеспечения безопасности, социально-правовая функция этих воинских частей отличается от той, которую они выполняют при ВП. В условиях ЧП они играют вспомогательную роль, выполняют распоряжения и приказы гражданских властей.

Военным положением обусловлено ограничение ряда прав граждан и организаций, связанных с передвижением, проведением собраний, митингов, забастовок, использованием транспортных, радиопередающих средств, хозяйственной деятельностью и др. Одновременно могут быть возложены дополнительные обязанности, ужесточено административное принуждение (вплоть до расстрела на месте).

Лекция 18.

Общая характеристика специальных АПР, участие в обеспечении которых принимают таможенные органы

Таможенный режим является одним из ключевых понятий таможенного права и устанавливает правила пользования и распоряжения товарами и транспортными средствами и, перемещаемыми через таможенную границу Республики Беларусь.

Согласно ст. 18 ТК таможенный режим - это совокупность положений, определяющих статус товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу Республики Беларусь для таможенных целей.

Всего Таможенным кодексом введено 15 видов таможенных режимов, а именно: выпуск для свободного обращения; реимпорт; транзит; таможенный склад; магазин беспошлинной торговли; переработка на таможенной территории; переработка под таможенным контролем; временный ввоз (вывоз); свободная таможенная зона; свободный склад; переработка вне таможенной территории; экспорт; реэкспорт; уничтожение; отказ в пользу государства.

В зависимости от целей перемещения товаров таможенные режимы можно разделить на несколько групп.

Первая группа - таможенные режимы, предусматривающие размещение товаров на таможенной территории Республики Беларусь. К ним относятся:

а) таможенные режимы, при установлении которых товары снимаются с таможенного контроля:

- с передачей таможенным органом таких товаров заявителю - свободного обращения, реимпорта;

- без передачи таможенным органом таких товаров заявителю - отказ от товара в пользу государства, уничтожение (при этом, продукты, образовавшиеся после уничтожения товаров должны быть заявлены в ином таможенном режиме);

б) таможенные режимы, при установлении которых товары не снимаются с таможенного контроля (т.е. после установления этого режима требуется последующее заявление иного таможенного режима, позволяющего снять товары с таможенного контроля):

- с передачей таких товаров таможенным органом заявителю для осуществления им коммерческой деятельности: временный ввоз, переработка на таможенной территории, переработка под таможенным контролем, свободная таможенная зона, свободный склад, магазин беспошлинной торговли;

- с передачей таких товаров таможенным органом лицу (которое может и не быть заявителем режима), имеющему соответствующее разрешение - таможенный склад.

Вторая группа — таможенные режимы, предусматривающие размещение товаров вне таможенной территории Республики Беларусь:

- таможенные режимы, при установлении которых товары снимаются с таможенного контроля после вывоза их за пределы таможенной территории: - таможенные режимы экспорта и реэкспорта;

- таможенные режимы, при установлении которых товары не снимаются с таможенного контроля после вывоза их за пределы таможенной территории;

- таможенные режимы временного вывоза и переработки вне таможенной территории.

В третью группу необходимо выделить таможенный режим транзита. Цель этого режима - транзит товаров через таможенную территорию Республики Беларусь, заявитель режима - перевозчик.

При выдаче разрешения для помещения тех или иных товаров под определенный таможенный режим необходимо учитывать цели перемещения, оговоренные во внешнеэкономическом договоре, намерения лица при заявлении таможенного режима, характер декларируемого товара.

Если Таможенным кодексом не учтены положения, регулирующие отдельные вопросы применения таможенных режимов. Президент Республики Беларусь, а также по его поручению Правительство Республики Беларусь или ГТК Республики Беларусь в пределах своей компетенции вправе впредь до принятия соответствующих законодательных актов Республики Беларусь определять особенности правового регулирования таможенных режимов, а также устанавливать новые таможенные режимы.

Лицо, перемещающее товары, вправе в любое время выбрать любой таможенный режим или изменить его на другой независимо от характера, количества, страны происхождения или назначения товаров и транспортных средств, если иное не предусмотрено актами законодательства Республики Беларусь по таможенному делу. Окончательный вывод о допустимости помещения товаров под тот или иной таможенный режим делает таможенный орган, который и выдает соответствующее разрешение.

Следует обратить внимание, что эти положения в равной степени относятся и к товарам не для коммерческих целей, которые перемещаются через таможенную границу физическими лицами. При этом есть одно ограничение - выбранный таможенный режим не может преследовать цель извлечения коммерческой выгоды. Например,

физические лица не могут заявить таможенные режимы переработки, свободной таможенной зоны, свободного склада, магазина беспошлинной торговли.

В некоторых случаях изменение одного таможенного режима на другой не допускается. Например, после установления таможенного режима свободного обращения нельзя установить таможенный режим уничтожения и вернуть уплаченные таможенные платежи - даже если впоследствии заявителем выяснено о том, что полученный им товар утратил свои потребительские свойства более чем на 50 процентов.

Порядок помещения товаров под таможенный режим выпуска товаров для свободного обращения.

Под таможенный режим выпуска товаров для свободного обращения помещаются товары, ввозимые в Республику Беларусь из-за границы и, как правило, предназначенные для реализации либо использования для собственного производства.

Выпуск товаров для свободного обращения - таможенный режим, при котором ввозимые на таможенную территорию Республики Беларусь товары остаются постоянно на этой территории без обязательства об их вывозе с этой территории.

Это могут быть как иностранные товары, импортируемые в Республику Беларусь, так и белорусские товары, ранее вывезенные за границу без обязательства возврата.

Таким образом, таможенный режим выпуска для свободного обращения дает право заявителю такого режима на потребление и вовлечение в экономический оборот товаров, помещенных под данный режим, путем совершения с ними любых распорядительных сделок.

Следует помнить, что после выпуска товаров в режиме свободного обращения они меняют статус с «иностранных товаров» на «отечественные товары».

Заявителем таможенного режима является:

1) резидент Республики Беларусь, являющийся субъектом соответствующей внешнеэкономической операции, которому:

- принадлежит право собственности или права владения и распоряжения на ввезенные в республику товары либо ему переходят такие права в соответствии с условиями сделки;

- принадлежат права владения и пользования на ввезенные в республику товары либо ему переходят такие права в соответствии с условиями сделки, если товары после их переработки или использования не будут вывезены за пределы таможенной территории Республики Беларусь либо Российской Федерации;

2) нерезидент Республики Беларусь, являющийся субъектом соответствующей внешнеэкономической операции, который ввозит товары для собственного потребления на территории республики.

Обязательными условиями выпуска товаров для свободного обращения согласно ст. 31 ТК являются:

а) уплата в отношении товаров таможенных пошлин, налогов и иных таможенных платежей;

б) соблюдение мер экономической политики и других ограничений.

В ряде случаев акты законодательства предоставляют льготы либо освобождают заявителей от уплаты таможенных платежей. В соответствии со ст. 29 ТК такие товары могут использоваться только в тех целях, в связи с которыми предоставлены льготы. При этом товары считаются условно выпущенными для свободного обращения.

Товары, помещенные под таможенный режим выпуска для свободного обращения, считаются снятыми с таможенного контроля с момента выдачи таможенного разрешения, за исключением условного выпуска.

Порядок помещения товаров под таможенный режим реимпорта.

Реимпорт товаров – это таможенный режим, при котором отечественные товары, вывезенные с таможенной территории РБ в соответствии с таможенным режимом экспорта, ввозятся обратно в установленные сроки без взимания таможенных пошлин, налогов, а также без применения к товарам мер экономической политики.

При этом товары могут помещаться под таможенный режим реимпорта не обязательно тем лицом, которое их вывозило.

Для помещения под таможенный режим реимпорта товары должны быть:

- ввезены на таможенную территорию РБ в течение 10 лет с момента вывоза;
- в том же состоянии, в котором они были в момент вывоза, кроме изменений вследствие естественного износа либо убыли при нормальных условиях транспортировки хранения и других случаев, определяемых ГТК РБ.

При реимпорте товаров в течение трех лет с момента вывоза таможенный орган Республики Беларусь возвращает уплаченные суммы вывозных таможенных пошлин, налогов. После указанного срока вывозные таможенные пошлины, налоги не возвращаются.

Порядок помещения товаров под таможенный режим транзита.

Транзит товаров - это таможенный режим, при котором товары перемещаются под таможенным контролем между двумя таможенными

органами Республики Беларусь без взимания таможенных пошлин, налогов, а также без применения к товарам мер экономической политики.

Важность этого режима заключается в возможности интенсивной загрузки транспортных магистралей Республики Беларусь и, как следствие, получение доходов от использования дорог, придорожной инфраструктуры и стимулирования развития транспорта и коммуникаций.

Следует отметить, что в случае транзита товары перевозятся между двумя пунктами, расположенными на Государственной границе Республики Беларусь. Если доставка товаров в Республику Беларусь или перевозка товаров под таможенным контролем происходит внутри республики, то режим транзита не устанавливается. В этом случае говорят, что установлена процедура перевозки товаров под таможенным контролем.

При помещении товаров под таможенный режим транзита они должны:

- оставаться в неизменном состоянии, кроме изменений вследствие естественного износа либо убыли при нормальных условиях транспортировки и хранения, и не использоваться в каких-либо иных целях, кроме транзита;

- доставляться в таможенный орган назначения в сроки, установленные таможенным органом отправления исходя из возможностей транспортного средства, намеченного маршрута и других условий перевозки.

Срок доставки товаров и транспортных средств устанавливается таможенными органами исходя из возможностей транспортного средства, установленного маршрута и других условий перевозки, но из расчета не более 300 км в сутки.

Транзит товаров по территории Республики Беларусь может осуществляться по любым путям и направлениям. Если у таможенного органа Республики Беларусь имеются основания полагать, что перевозчик либо его транспортное средство не могут гарантировать соблюдение положений таможенного законодательства, таможенный орган Республики Беларусь вправе допустить помещение товаров под таможенный режим транзита лишь при условии надлежащего оборудования транспортного средства, таможенного сопровождения либо перевозки товаров таможенным перевозчиком.

Правительство Республики Беларусь может устанавливать ограничения транзита товаров в качестве ответной меры на дискриминационную или другую ущемляющую интересы Республики Беларусь акцию иностранных государств и их союзов и для обеспечения экологической или государственной безопасности.

Таможенные органы Республики Беларусь в основном предоставляют разрешение на транзит товаров при условии обеспечения уплаты таможенных платежей, включая внесение на депозит причитающихся сумм.

Порядок помещения товаров под таможенный режим таможенного склада.

Таможенный склад - это таможенный режим, при котором ввезенные товары хранятся под таможенным контролем без взимания таможенных пошлин и налогов и без применения к товарам мер экономической политики в период хранения, а товары, предназначенные для вывоза в соответствии с таможенным режимом экспорта, хранятся под таможенным контролем с предоставлением льгот, предусмотренных Таможенным кодексом.

Под режим таможенного склада могут помещаться любые товары, за исключением товаров, запрещенных к ввозу в Республику Беларусь и вывозу из Республики Беларусь, а также иных товаров, перечень которых может определяться Правительством Республики Беларусь. Товары, которые могут причинить вред другим товарам или требуют особых условий хранения, должны храниться в специально приспособленных помещениях.

Товары могут находиться в режиме таможенного склада в течение трех лет.

С товарами, помещенными под режим таможенного склада, могут производиться операции по:

- обеспечению сохранности этих товаров;
- подготовке товаров с разрешения таможенного органа Республики Беларусь к продаже и транспортировке дробление партий, формирование отправок, сортировка, упаковка, переупаковка, маркировка, погрузка, выгрузка, перегрузка и другие подобные операции.

Таможенный склад может быть открытого типа (тип А), т.е. доступным для использования любыми лицами, и закрытого типа (тип Б), т.е. предназначенным для хранения товаров определенных лиц.

Таможенные склады, учреждаемые таможенными органами Республики Беларусь, являются таможенными складами открытого типа. Таможенные склады закрытого типа могут учреждаться только в том случае, если имеются достаточные основания целесообразности учреждения склада открытого типа.

Для учреждения таможенного склада требуется лицензия ГТК Республики Беларусь, за выдачу которой взимается сбор в размерах, определяемых Правительством Республики Беларусь. Лицензия не требуется, если учредителем таможенного склада является таможенный орган Республики Беларусь.

Лицензия на учреждение таможенного склада может быть аннулирована или отозвана либо ее действие может быть приостановлено таможенными органами Республики Беларусь.

Помещение или иное место, предназначенное для таможенного склада, должно быть обустроено надлежащим образом в целях обеспечения таможенного контроля, а при необходимости - оборудовано двойными запорными устройствами, одно из которых должно находиться в ведении таможенного органа Республики Беларусь.

Ответственность за уплату таможенных пошлин, налогов и внесение иных таможенных платежей несет владелец таможенного склада. Если таможенный склад учреждается таможенным органом Республики Беларусь, ответственность за уплату таможенных платежей несет лицо, поместившее товары на хранение на таможенный склад. Ответственность за уплату таможенных платежей с согласия таможенного органа Республики Беларусь может быть возложена на лицо, поместившее товары на хранение на таможенный склад открытого типа.

Порядок помещения товаров под таможенный режим магазина беспошлинной торговли

Магазины беспошлинной торговли - таможенный режим, при котором товары реализуются под таможенным контролем на таможенной территории Республики Беларусь (в аэропортах, открытых для международного сообщения, и иных местах, определяемых таможенными органами Республики Беларусь) без взимания таможенных пошлин, налогов и без применения к товарам мер экономической политики.

Товары, помещенные под таможенный режим магазина беспошлинной торговли, реализуются непосредственно в специальных магазинах (магазины беспошлинной торговли).

Существует два типа магазина беспошлинной торговли.

Магазины беспошлинной торговли первого типа расположены на территории пункта пропуска через Государственную границу Республики Беларусь за линией таможенного оформления товаров, вывозимых за пределы таможенной территории республики (в том числе в аэропортах, открытых для международного пассажирского сообщения), и предназначены исключительно для розничной продажи товаров лицам, выезжающим за пределы территории Республики Беларусь.

Реализация товаров в магазине беспошлинной торговли первого типа производится только в розницу и исключительно лицам, выезжающим за пределы территории Республики Беларусь, при предъявлении покупателем учетно-контрольного листка, посадочного талона либо железнодорожного или авиационного билета. Документом,

подтверждающим сделку купли-продажи, является чек, который вручается покупателю, и его копия, которая должна храниться в магазине.

При этом в пограничных пунктах таможенного оформления, где осуществляется совместный таможенный контроль, торговые залы магазинов беспошлинной торговли могут размещаться после линии пограничного контроля и до линии совместного таможенного контроля с организацией продажи товаров только лицам, выезжающим за пределы таможенной территории Республики Беларусь.

Магазины беспошлинной торговли второго типа расположены на таможенной территории Республики Беларусь в определенных ГТК Республики Беларусь местах и предназначены исключительно для розничной и мелкооптовой продажи товаров иностранным дипломатическим представительствам, приравненным к ним представительствам международных организаций, консульским учреждениям, а также дипломатическим агентам, консульским должностным лицам и членам их семей, которые проживают вместе с ними.

Продажа товаров в магазине беспошлинной торговли второго типа производится только вышеуказанным лицам:

- при розничной торговле за наличный расчет или по кредитным карточкам - при предъявлении документа, подтверждающего его аккредитацию в Министерстве иностранных дел в качестве дипломатического агента, консульского должностного лица, сотрудника представительства международной организации, приравненного к дипломатическому представительству, а также члена семьи дипломатического агента, консульского должностного лица, сотрудника представительства международной организации, приравненного к дипломатическому представительству (дипломатической карточки, консульской карточки, аккредитационной карточки сотрудника или члена семьи сотрудника представительства международной организации);

- при мелкооптовой торговле (ориентировочно до 30 единиц, упаковок, комплектов) или торговле по безналичному расчету - при предъявлении заявки на приобретение товаров, предназначенных для официального пользования (потребления) дипломатическими представительствами, приравненными к ним представительствами международных организаций, консульскими учреждениями, подписанные руководством таких учреждений.

Документом, подтверждающим сделку купли-продажи, является приходный или расходный кассовый ордер.

Магазин беспошлинной торговли учреждается юридическим лицом - резидентом Республики Беларусь (магазин беспошлинной торговли первого типа) или Главным управлением по обслуживанию дипломатического корпуса и официальных делегаций (Дипсервис) Управления делами Президента Республики Беларусь (его правопреемником), а также юридическим лицом, учрежденным Дипсервисом или осуществляющим свою деятельность при участии Дипсервиса (для магазина беспошлинной торговли второго типа), в собственности или владении которого находится сооружение, планируемое для использования в качестве магазина беспошлинной торговли. Для учреждения магазина беспошлинной торговли требуется лицензия ГТК Республики Беларусь.

В таможенном режиме магазина беспошлинной торговли могут реализовываться любые товары, за исключением товаров, запрещенных к ввозу в Республику Беларусь и вывозу из Республики Беларусь, запрещенных к реализации на территории Республики Беларусь, а также иных товаров, перечень которых определяется Правительством Республики Беларусь. В случае невозможности продажи в магазине беспошлинной торговли иностранных товаров такие товары подлежат таможенному оформлению в таможенных режимах выпуска для свободного обращения, отказа в собственность государства, уничтожения, реэкспорта в установленном таможенным законодательством порядке. Отечественные товары, нереализованные в магазине беспошлинной торговли, могут быть с разрешения должностных лиц таможни перемещены за пределы магазина беспошлинной торговли и сняты с таможенного контроля на основании товаротранспортных накладных.

Товары, реализация которых на территории Республики Беларусь ограничена, могут реализовываться в таможенном режиме магазина беспошлинной торговли только при условии соблюдения требований, установленных законодательством Республики Беларусь.

Порядок помещения товаров под таможенные режимы:

- переработка на таможенной территории;
- переработка под таможенным контролем, переработка вне таможенной территории.

Таможенные режимы, предусматривающие переработку, позволяют осуществлять мировую кооперацию при производстве товаров, загрузить мощности белорусских предприятий, а также изготавливать и ремонтировать товары за границей, используя отечественные товары.

Таможенный кодекс Республики Беларусь предусматривает три вида таможенных режимов, позволяющих осуществлять переработку товаров:

1) переработка товаров на таможенной территории - таможенный режим, при котором иностранные товары используются в установленном порядке для переработки на таможенной территории Республики Беларусь без применения мер экономической политики и с возвратом сумм ввозных таможенных пошлин и налогов при условии вывоза в соответствии с таможенным режимом экспорта продуктов переработки за пределы таможенной территории Республики Беларусь;

2) переработка товаров под таможенным контролем - таможенный режим, при котором иностранные товары используются в установленном порядке на таможенной территории Республики Беларусь без взимания таможенных пошлин и налогов, а также без применения к товарам мер экономической политики для переработки под таможенным контролем с последующим выпуском для свободного обращения или помещением продуктов переработки под иной таможенный режим;

3) переработка товаров вне таможенной территории - таможенный режим, при котором отечественные товары вывозятся без применения к ним мер экономической политики и используются вне таможенной территории Республики Беларусь в целях их переработки и последующего выпуска продуктов переработки в свободное обращение на таможенной территории Республики Беларусь с полным или частичным освобождением от таможенных пошлин и налогов, а также без применения к товарам мер экономической политики.

Операции по переработке товаров включают:

- изготовление товара, в том числе монтаж, сборку и подгонку под другие товары;

- собственно переработку и обработку товаров;

- ремонт товаров, включая их восстановление и приведение в порядок;

- использование некоторых товаров, которые содействуют производству продуктов переработки или облегчают его, даже если эти товары полностью или частично потребляются в процессе переработки.

Не являются операциями по переработке товаров:

- операции для обеспечения сохранности товаров при транспортировке или хранении;

упаковка, расфасовка, сортировка товаров;

- подготовка товаров к продаже и транспортировке;

- получение приплода, выращивание и убой животных, птиц, рыб, ракообразных и моллюсков;

- выращивание деревьев и растений;

- сбор растений;
- нанесение маркировки, прикрепление этикеток или иных подобных отличительных знаков на товары для переработки или их упаковки;
- копирование и размножение информации, аудио- и видеозаписей на любые виды носителей информации;
- комбинация двух или нескольких операций, перечисленных в данном пункте.

Переработка товаров на (вне) таможенной территории и под таможенным контролем производится при наличии лицензии таможенного органа Республики Беларусь.

Переработка товаров должна производиться в сроки, устанавливаемые таможенным органом Республики Беларусь в порядке, определяемом ГТК Республики Беларусь. Установление сроков должно основываться на экономически оправданной продолжительности процесса переработки товаров и распоряжения продуктами их переработки.

Первоначально установленный таможей срок действия лицензии не может превышать 12 месяцев. При невозможности проведения операций по переработке в установленные сроки по письменному обращению заинтересованного лица срок действия лицензии может быть продлен таможей. В этом случае общий срок действия лицензии не может превышать предельный, который равен 24 месяцам. В исключительных случаях решение по установлению иного срока действия лицензии принимается ГТК по обращению заинтересованного лица.

В целях исключения случаев необоснованного увеличения сроков переработки при установлении срока действия лицензии таможня может руководствоваться сведениями о сроках переработки аналогичных товаров другими юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, либо указанными в заключениях о целесообразности переработки аналогичных товаров, выданных другим юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям, либо заключениями о требуемых сроках переработки, выданными компетентными органами.

Таможенные органы Республики Беларусь могут устанавливать в таможенных целях обязательное количество выхода продуктов переработки, образующихся в результате переработки товаров.

Возврат сумм ввозных таможенных пошлин и налогов при вывозе продуктов переработки в соответствии с таможенным режимом экспорта производится таможенными органами Республики Беларусь при условии соблюдения положений таможенного законодательства и если

продукты переработки вывозятся в срок не позднее двух лет со дня перемещения товара через таможенную границу Республики Беларусь.

От вывозных таможенных пошлин и налогов освобождаются иностранные товары и продукты их переработки. К указанным товарам и продуктам не применяются меры экономической политики.

Переработка товаров под таможенным контролем не может использоваться для уклонения от соблюдения мер экономической политики и правил определения страны происхождения товаров.

Случаи, когда использование таможенного режима переработки товаров под таможенным контролем не допускается, определяются ГТК Республики Беларусь по согласованию с Министерством внешних экономических связей Республики Беларусь.

ГТК Республики Беларусь по согласованию с Министерством экономики Республики Беларусь и Министерством внешних экономических связей Республики Беларусь вправе устанавливать ограничения на отдельные операции по переработке товаров вне таможенной территории.

Некоторые особенности таможенного режима переработки товаров вне таможенной территории. Товары, вывозимые на переработку, облагаются вывозными таможенными пошлинами и налогами с последующим возвратом их сумм при выпуске продуктов переработки для свободного обращения на таможенной территории Республики Беларусь при условии соблюдения положений таможенного законодательства. Проценты на возвращаемые суммы не начисляются.

Порядок помещения товаров под таможенный режим временного ввоза (вывоза).

Одной из главных задач таможенного режима временного ввоза является возможность использования иностранных товаров гражданами Республики Беларусь и тем самым повысить конкурентоспособность услуг и выпускаемой продукции отечественных предприятий, в тоже время временный вывоз позволяет нашим предприятиям завоевывать рынки сбыта своей продукции.

Временный, ввоз (вывоз) товаров — таможенный режим, при котором пользование товарами на таможенной территории Республики Беларусь или за ее пределами допускается с полным или частичным освобождением от таможенных пошлин, налогов и без применения мер экономической политики.

Заявителем режима временного ввоза может быть:

- резидент Республики Беларусь в отношении товаров, ввозимых по договорам имущественного найма и безвозмездного пользования имуществом, в целях временного размещения на выставках либо для экспонирования;

- нерезидент Республики Беларусь в отношении товаров, ввозимых с целью временного размещения на выставках либо для экспонирования, обеспечения проводимых подрядных работ, оказания различных видов помощи, для обеспечения своей деятельности на таможенной территории Республики Беларусь, для обеспечения международных перевозок грузов и пассажиров;

- резидент либо нерезидент Республики Беларусь в отношении товаров, ввозимых в иных целях, разрешенных законодательством Республики Беларусь.

Таможенный режим временного ввоза (вывоза) не может быть установлен, если отсутствует возможность обеспечения надежной идентификации товаров, а также в отношении:

- пищевых и пищевкусовых продуктов, в том числе алкогольных и табачных изделий;

- одежды и обуви, сырья, материалов, полуфабрикатов и расходуемых материалов, кроме случаев их ввоза- (вывоза) в рекламных целях или в качестве выставочных экспонатов;

- иных товаров, определяемых законодательством.

Условиями установления таможенного режима временного ввоза являются:

- представление письменного обязательства заявителя об обратном вывозе за границу временно ввезенных товаров;

- уплата таможенных платежей в случаях, предусмотренных законодательством Республики Беларусь.

Временно ввозимые (вывозимые) товары подлежат:

- возврату в неизменном состоянии, кроме изменений вследствие естественного износа либо убыли при нормальных условиях транспортировки и хранения.

Сроки временного ввоза (вывоза) товаров устанавливаются таможенным органом Республики Беларусь исходя из цели и обстоятельств такого ввоза (вывоза) и, как правило, не могут превышать двух лет.

Порядок помещения товаров под таможенные режимы «свободная таможенная зона» и «свободный склад».

Свободная таможенная зона и свободный склад - таможенные режимы, при которых иностранные товары размещаются и используются в соответствующих территориальных границах или помещениях (местах) без взимания таможенных пошлин и налогов, а также без применения к указанным товарам мер экономической политики, а отечественные товары размещаются и используются на условиях, применяемых к вывозу в соответствии с таможенным режимом экспорта, в порядке, определяемом Таможенным кодексом.

Заявителем, режима свободной таможенной зоны может быть только субъект хозяйствования, зарегистрированный в качестве резидента свободной экономической зоны. Наряду с таможенным режимом свободной таможенной зоны резидент свободной экономической зоны вправе заявлять в отношении товаров, ввезенных на территорию свободной экономической зоны, иные таможенные режимы в соответствии с действующим законодательством.

Свободная таможенная зона как территория, на которой действует таможенный режим свободной таможенной зоны, создается по решению Президента Республики Беларусь, принимаемому по совместному представлению ГТК Республики Беларусь и МИД Республики Беларусь, согласованному с Минэкономики Республики Беларусь, Минфином Республики Беларусь, Национальным банком Республики Беларусь, а также местными Советами депутатов.

Порядок рассмотрения обращения о создании свободной таможенной зоны определяется совместно ГТК Республики Беларусь и МИД Республики Беларусь.

Обращение о создании свободной таможенной зоны должно включать технико-экономическое обоснование необходимости создания такой зоны, планы и программы ее развития.

Президент Республики Беларусь вправе отменить решение о создании свободной таможенной зоны, если ее функционирование не соответствует требованиям законодательных актов Республики Беларусь о такой зоне. В случае отмены указанного решения свободная таможенная зона должна быть ликвидирована в течение шести месяцев с момента принятия решения об отмене,

Свободный склад как помещение или иное место, где действует таможенный режим свободного склада, может учреждаться при наличии лицензии ГТК Республики Беларусь.

Порядок выдачи лицензии на учреждение свободного склада и срок ее действия определяются ГТК Республики Беларусь по согласованию с МИД Республики Беларусь и Минфином Республики Беларусь.

Товары, которые помещены под таможенный режим свободной таможенной зоны, могут размещаться и использоваться только в пределах этой территории.

Помещение или иное место, предназначенное для учреждения свободного склада, должно быть обустроено надлежащим образом в целях обеспечения таможенного контроля, а при необходимости - оборудовано двойными запорными устройствами, одно из которых должно находиться в ведении таможенного органа Республики Беларусь.

Владельцами свободных складов могут быть исключительно юридические лица - резиденты Республики Беларусь.

Таможенные органы Республики Беларусь могут запрещать отдельным лицам осуществление операций с товарами в свободных таможенных зонах и на свободных складах, если эти лица не соблюдают положений таможенного законодательства Республики Беларусь, либо отказывать таким лицам в доступе в свободные таможенные зоны и на свободные склады.

Правительство Республики Беларусь вправе устанавливать ограничения или запрещения на ввоз отдельных категорий товаров в свободные таможенные зоны либо помещение их на свободные склады.

Товары могут находиться в свободных таможенных зонах и на свободных складах без ограничения сроков.

При наличии достаточных оснований таможенные органы Республики Беларусь вправе осуществлять таможенный контроль за товарами, находящимися в свободных таможенных зонах и на свободных складах.

Возведение зданий, строений и сооружений в свободной таможенной зоне допускается по согласованию с таможенным органом Республики Беларусь.

Лица, осуществляющие операции с товарами в свободных таможенных зонах, и владельцы свободных складов ведут учет ввозимых, вывозимых, хранящихся, изготавливаемых, перерабатываемых, приобретаемых и реализуемых товаров и представляют таможенным органам отчетность об этих товарах.

Любые изменения, происходящие с товарами в пределах свободных таможенных зон и свободных складов, должны отражаться в учетных документах.

Ответственность за уплату таможенных платежей несет лицо, которое ввезло товары в свободную таможенную зону или поместило их на свободный склад.

Порядок помещения товаров под таможенный режим экспорта

Таможенный режим экспорта - самый важный режим для любого государства, поскольку он обеспечивает поступление валюты и стимулирует развитие производства. Если экспорт товаров (особенно когда в его структуре преобладают продукты переработки) превалирует над импортом, то это свидетельствует о развитии производительных сил общества. Исходя из этих соображений экспорт товаров является одним из приоритетов государственной политики Республики Беларусь.

Экспорт товаров - это таможенный режим, при котором товары вывозятся за пределы таможенной территории Республики Беларусь без обязательства об их ввозе на эту территорию.

Экспорт товаров осуществляется при условии уплаты вывозных таможенных пошлин и внесения иных таможенных платежей, соблюдения мер экономической политики и выполнения других требований, предусмотренных актами законодательства Республики Беларусь по таможенному делу.

При экспорте товары освобождаются от налогов либо уплаченные суммы налогов подлежат возврату в соответствии с налоговым законодательством Республики Беларусь.

При выпуске товаров в таможенном режиме экспорта товары должны быть вывезены за пределы таможенной территории Республики Беларусь в том же состоянии, в котором они были на день принятия таможенной декларации, кроме изменений состояния товаров вследствие естественного износа или убыли при нормальных условиях транспортировки и хранения.

Порядок помещения товаров под таможенный режим реэкспорта

Реэкспорт товаров - таможенный режим, при котором иностранные товары вывозятся с таможенной территории Республики Беларусь без взимания ввозных таможенных пошлин и налогов или с их возвратом и без применения мер экономической политики в соответствии с Таможенным кодексом и иными актами законодательства Республики Беларусь по таможенному делу.

Под таможенный режим реэкспорта могут помещаться только товары, имеющие статус иностранных товаров.

При ввозе товаров на таможенную территорию Республики Беларусь ввозные таможенные пошлины и налоги не взимаются и меры экономической политики не применяются, если товары заявляются таможенному органу Республики Беларусь в качестве предназначенных непосредственно и исключительно для реэкспорта, фактический вывоз таких товаров должен быть осуществлен не позднее шести месяцев со дня принятия таможенной декларации.

При неосуществлении фактического вывоза в течение установленного срока уплачиваются таможенные пошлины и налоги, а также проценты с них в размере учетной ставки Национального банка Республики Беларусь.

При вывозе реэкспортируемых товаров уплаченные ввозные таможенные пошлины и налоги подлежат возврату при условии, если:

- реэкспортируемые товары находятся в том же состоянии, в котором они были на момент ввоза, кроме изменений состояния товаров вследствие естественного износа либо убыли при нормальных условиях транспортировки и хранения;

- реэкспорт товаров происходит в течение двух лет момента ввоза;

- реэкспортируемые товары не использовались в целях извлечения дохода.

При вывозе реэкспортируемых товаров вывозные таможенные пошлины и налоги не взимаются, а меры экономической политики, действующие при вывозе, не применяются, за исключением случаев, специально определяемых Правительством Республики Беларусь.

Порядок помещения товаров под таможенный режим уничтожения.

Уничтожение товаров - таможенный режим, при котором иностранные товары уничтожаются под таможенным контролем, включая приведение их в состояние, не пригодное для использования, без взимания таможенных пошлин и налогов, а также без применения к товарам мер экономической политики.

Разрешение на помещение товаров под режим уничтожения не выдается, если уничтожение товаров может причинить существенный вред окружающей природной среде.

Таможенный режим уничтожения может быть заявлен в отношении товаров, находящихся под таможенным надзором или ввезенных из-за границы и превратившихся в отходы на таможенной территории республики вследствие:

- аварии (в том числе дорожно-транспортного происшествия, технической или технологической аварии, пожара и тому подобного явления);
- воздействия природных сил (в том числе наводнения, засухи, заморозков, атмосферных осадков и тому подобных явлений);
- утраты потребительских свойств в связи с истечением срока годности, физическим или моральным износом;
- промышленной переработки или выполнения строительных, монтажных и иных подрядных работ.

Заявителем режима может быть только лицо, которому уничтожаемые товары принадлежат на условиях права собственности (полного хозяйственного ведения, оперативного управления) либо на условиях правомочия распоряжения, либо таможенным агентом, действующим от имени и по поручению такого лица. Ответственность за правомерность заявления настоящего режима перед любыми третьими лицами несет заявитель режима. Уничтожение товаров производится заинтересованным лицом за собственный счет и не влечет для государства каких-либо расходов. В отношении товаров с потекшим сроком годности таможенный режим уничтожения под контролем таможни может быть установлен по заявлению только резидента Республики Беларусь.

Таможенный орган вправе отказать в предоставлении разрешения на установление этого таможенного режима в случаях:

- если уничтожение товаров может повлечь расходы для государства;

- если такие товары могут быть заявлены в ином таможенном режиме, предполагающим их размещение за пределами таможенной территории республики;

- если отсутствует разрешение Минприроды Республики Беларусь на уничтожение таких товаров на территории Республики Беларусь.

Не допускается установление таможенного режима уничтожения в отношении товаров:

- запрещенных к ввозу на таможенную территорию Республики Беларусь либо к перемещению через такую территорию;

- находящихся в свободном обращении на таможенной территории Республики Беларусь;

- с истекшим сроком годности, если заявитель является президентом Республики Беларусь.

Непосредственно процесс уничтожения может производиться:

- путем термического, химического, механического либо иного воздействия, в результате которого товары полностью уничтожаются, при условиях, исключающих загрязнение окружающей среды;

- путем демонтажа, разборки, механического повреждения, включая пробивание дыр, разрывы, нанесение повреждений иными способами при условии, что такие повреждения исключают последующее восстановление товаров и возможность их использования в первоначальном виде.

Отходы, образовавшиеся в результате уничтожения товаров, должны быть помещены под соответствующий таможенный режим как иностранные товары, находящиеся под таможенным контролем.

Порядок помещения товаров под таможенный режим отказа от товара в пользу государства.

Отказ от товара в пользу государства - таможенный режим, при котором лицо отказывается от товара без взимания таможенных пошлин и налогов, а также без применения мер экономической политики.

Этот режим может быть заявлен лицом, которому, а передаваемые в собственность государства товары принадлежат на условиях права собственности (полного хозяйственного ведения, оперативного управления) или на условиях правомочия распоряжения, либо таможенным агентом, действующим от имени и по поручению такого лица. Ответственность за правомерность заявления настоящего режима перед любыми третьими лицами несет заявитель режима.

Не допускается установление таможенного режима отказа от товара в пользу государства в отношении товаров:

- запрещенных к ввозу на таможенную территорию Республики Беларусь либо к перемещению через такую территорию;

- находящихся в свободном обращении на таможенной территории Республики Беларусь, за исключением условно выпущенных товаров.

Таможенный орган вправе отказать в выдаче разрешения на помещение товаров под этот таможенный режим в случаях, если:

- использование товаров в настоящем режиме может повлечь расходы для государства;

- стоимость таких товаров не покрывает расходов, связанных с их хранением и реализацией;

- заявителем не представлены соответствующие сертификаты и разрешения в случае, когда декларируемые товары являются объектом ветеринарного, фитосанитарного и других видов контроля.

Таможенные органы не удовлетворяют каких-либо имущественных требований третьих лиц в отношении товаров, которые были помещены под таможенный режим отказа от товара в собственность государства.

Лекция 19.

Организация государственного управления в отраслях материального производства

Основные признаки, характеризующие государственное управление на современном этапе, образуют комплекс взаимосвязанных и взаимозависимых факторов и условий, приведших нашу страну в нынешнее сложное социально-экономическое и политическое положение, породившее тенденцию явной и скрытной безработицы.

В декабре 1991 г. СССР как субъект международных отношений формально прекратил свое существование, а его высшие и центральные органы государственного управления автоматически прекратили свою деятельность. Государства, образовавшие Содружество Независимых Государств (СНГ), приобрели юридическую и полную экономическую самостоятельность. Они стали равноправными и свои взаимосвязи стали осуществлять на договорных началах, а не на принципах руководимой из единого центра административной системы. Все страны СНГ формально встали на путь экономических реформ, основная цель которых - создание государства рыночных отношений. По этим основным причинам в содержании государственного управления экономикой РБ произошли коренные изменения. Экономика стала смешанной. Непрофессиональный подход к экономическим преобразованиям, упование на незаменимость рыночных отношений без научного анализа факторов и условий сегодняшнего дня неминуемо приводит к плачевным результатам.

Под рыночной экономикой подразумевается, развитое кредитное хозяйство с неотвратимой экономической дисциплиной и ответственностью всех участников (включая и государство) за своевременный возврат долгов путем их взыскания за счет имущества должника. Для этого нужны соответствующая законодательная база и действующие органы судебной власти, обеспечивающие «рыночную» законность в хозяйственных отношениях.

Рынок - это напряженный труд, жесткая производственная и деловая дисциплина, высокая персональная ответственность, правовое поле конкуренции и риска. В этих условиях обеспечить позитивность становления и развития рыночных отношений без государственного контроля, а в необходимых случаях применения мер государственного принуждения невозможно.

Производители стремятся продать свою продукцию подороже, а потребители — купить ее подешевле. Смягчить это противоречие, удержать конкуренцию в цивилизованных границах, не допустить социальных напряжений - задача государства. Мировой опыт показывает, что плановое начало в экономике в виде прогнозирования и

своевременной корректировки путей развития производства и экономики в целом должно действовать постоянно. Это норма всех развитых государств. Нет ни одного государства в мире, которое не регламентирует общественные отношения в негосударственном секторе различными методами: контрольными, разрешительными, лицензионными, регистрационными, согласительными и уведомительными; а также не регулирует свою внешнюю торговлю, при этом степень такого регулирования в большинстве стран остается достаточно высокой.

Государственное административно-правовое регулирование распространяется, прежде всего, на государственный сектор экономики, а по отношению к негосударственному сектору применяются в основном экономические методы воздействия: налоги, гарантии, кредиты, дотации, таможенные тарифы и пошлины. Государство должно быть отчуждено от производителя и представляет, прежде всего, интересы потребителя. Только в этом случае возможно равновесие интересов в отношениях «производитель - потребитель». Государство обязано, прежде всего, развивать и совершенствовать свою социальную политику.

Во-первых, государство заботится об образовании, здравоохранении, науке, об удовлетворении духовных запросов, в частности в сфере культуры, о защите детей и неимущих, окружающей среды, об охране правопорядка и обеспечении безопасности населения.

Во-вторых, это забота государства о потребительском рынке. Должно быть всегда достаточно продовольствия, жилья, одежды и обуви, необходимых услуг, машин, субъектов, производящих все это, а также сырья и материалов.

Преобразования рыночной экономики вызывает необходимость разработки и принятия большого количества новых нормативных актов, касающихся функционирования исполнительной власти и государственного управления в сфере хозяйственной деятельности. Образовались новые хозяйствующие субъекты, потребовалось в новых условиях определить правовое положение предприятий, в том числе банкротов, как объектов управления, урегулировать внешнеэкономическую деятельность и т.д. Большое внимание потребовалось уделить правовому регулированию отношений в сфере предпринимательства. Идет процесс вхождения Республики Беларусь в европейские и международные экономические организации (банки, фонды, сообщества др.), тесное сотрудничество с теми из них, которые выражают практическую готовность оказывать материальное и техническое содействие. Важным моментом является наметившееся укрепление экономических связей между странами СНГ и, в первую очередь, образование Союза России и Белоруссии, а также договор с

Украиной. Особая негативная черта в деятельности исполнительной власти, государственном управлении - это организованная экономическая преступность и коррупция государственных органов власти и управления. Актуальность этой проблемы общепризнанна не только у нас, но и за рубежом. Организованная преступность создает угрозу государственной и национальной безопасности Республики Беларусь. Организованная преступность имеет три четко выраженных и взаимосвязанных цели:

- 1) жесткая эксплуатация;
- 2) подкуп мешающих достижению этой цели государственных должностных лиц;
- 3) уничтожение не поддающихся подкупу, их значительно меньше, чем подверженных коррупции.

Все эти основные черты государственного управления в сфере экономики взаимосвязаны, взаимозависимы и образуют целостное единство, характерное для современной экономики Республики Беларусь.

Центральным органом государственного регулирования в сфере экономических отношений в стране является Министерство экономики Республики Беларусь.

Важное значение в развитии экономики Республики Беларусь имеет правовое регулирование отношений со странами СНГ. Большое значение имело бы принятие общего правового акта об управлении в Беларуси. Правовой акт регламентировал бы управленческие отношения в сфере решения общих, отраслевых, межотраслевых решений, территориальных и отдельных крупных задач. Особенно это важно при решении многочисленных государственных программ, реализуемых через бюджетное финансирование.

Классификация правовых актов может быть представлена по следующим критериям:

- по юридической силе (Конституция, законы, декреты, постановления, подзаконные акты Президента и Правительства Республики Беларусь);

- по содержанию:

- а) общие правовые акты;
- б) специализированные правовые акты, регулирующие специфические управленческие отношения в отраслях и сферах;

- по характеру влияния:

- а) непосредственно регулирующие, например Указ Президента Беларуси;
- б) косвенно влияющие, например Гражданский кодекс, регламентируя отношения собственности, оказывает

влияние на содержание организации управления экономикой;

Организация управления в сферах и отраслях обеспечена законами в разной степени. Организация управления экономикой обеспечена законами в меньшей мере, чем в области социально-культурной и административно-политической.

Административно - правовую основу регулирования экономических отношений составляют многочисленные нормативные акты, позволяющие государству правовыми методами регулировать экономические отношения во всех хозяйственных отраслях.

В систему органов управления в сфере экономического регулирования можно включить следующие основные министерства: по промышленности и торговле, по атомной энергии, государственного имущества, по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, по науке и технологиям, природных ресурсов, путей сообщения, сельского хозяйства и продовольствия, топлива и энергетики, транспорта, финансов, экономики; Государственные комитеты: антимонопольный, по государственным резервам, по охране окружающей среды, по поддержке и развитию малого предпринимательства и др.

Наиболее важные вопросы регулирования экономических отношений решают органы представительной и исполнительной власти. Они осуществляют регулирование основных экономических отношений, обеспечивая их правовую гарантию.

В системе государственного управления экономикой в настоящее время действует децентрализованная система органов в составе органов исполнительной власти, которые осуществляют проведение программ в порученных им отраслях.

Особую роль играет промышленный комплекс. Он представляет собой важнейшую часть народного хозяйства страны, основу ее экономической мощи и обороноспособности. Этот комплекс объединяет ряд групп и отраслей промышленности, которые, в свою очередь, подразделяются на объединения, предприятия и организации. Здесь сосредоточен мощный научно-технический интеллектуальный потенциал страны. Предназначение промышленного комплекса - обеспечивать народное хозяйство топливно-сырьевыми ресурсами, машинами, оборудованием и другими современными средствами производства, выпускать пользующиеся спросом товары для населения.

Сельское хозяйство (агропромышленный комплекс) призвано обеспечивать потребительский рынок страны продовольствием и сырьем для промышленного производства. Как отрасль она включает

производство сельскохозяйственной продукции, ее заготовку и переработку.

Органы исполнительной власти субъектов Беларуси обладают широкими полномочиями по управлению сельским хозяйством. Существует и специальная система органов отраслевого государственного управления сельским хозяйством.

Агропромышленный комплекс связан со всеми отраслями народного хозяйства, которые участвуют в производстве, заготовке и закупке, транспортировке, хранении, переработке и доведении до потребителя сельскохозяйственной продукции, продовольствия для населения и сырья для промышленности. К ним относятся государственный, коллективный, кооперативный, акционерный, фермерский секторы и т.д., имеющие различные организационно-правовые формы управления агропромышленными комплексами Беларуси и ее субъектов.

Центральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление агропромышленным комплексом, является Министерство сельского хозяйства и продовольствия (Минсельхозпрод Республики Беларусь).

Основными задачами Министерства являются:

- разработка и реализация политики государственного регулирования сельского хозяйства, сферы переработки, производства ресурсов, развития производственной и социальной инфраструктуры;
- формирование рыночных отношений и развитие предпринимательства на основе сельскохозяйственной кооперации, агропромышленной интеграции, развития организованных продовольственных и технических оптовых рынков;
- проведение аграрных и земельных преобразований;
- подготовка предложений по созданию организационно-экономических, финансовых и правовых условий функционирования в отраслях сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности государственного, коллективного, кооперативного, акционерного, фермерского секторов и т.д.;
- содействие интеграции науки, образования и производства, организация подготовки кадров, технической и технологической оснащенности сельскохозяйственного производства, пищевых и перерабатывающих предприятий;
- разработка и реализация мероприятий по охране окружающей среды и природных ресурсов в отраслях сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности.

Система органов и административно-правовые основы регулирования отношений в области образования

Под образованием понимается целенаправленный процесс обучения и воспитания в интересах личности, общества, государства который сопровождается констатацией достижения гражданином определенных государством уровней (образовательных цензоров).

Концепция и основы образования определены Конституцией Республики Беларусь.

Под системой образования понимается совокупность элементов преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности и включающих в себя систему органов управления образованием и подведомственных им учреждений и предприятий и сеть образовательных учреждений различных организационно-правовых форм, типов и видов.

Образование можно получить в различной форме: в образовательном учреждении с отрывом и без отрыва от производства; посредством самообразования или экстерната. Для всех форм получения образования действует единый государственный образовательный стандарт.

Организационно-правовые формы образовательных учреждений могут быть государственными, негосударственными (частными, общественных и религиозных организаций). В зависимости от типа образования учреждения бывают дошкольные, общеобразовательные (начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования), начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования, специальные (коррекционные) для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии, учреждения дополнительного образования, учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, другие учреждения, осуществляющие образовательный процесс.

Правовой статус образовательных учреждений регламентируется типовыми положениями и разработанными на их основе уставами. Государственной аттестационной службой на основе итоговых аттестаций обеспечивается объективный контроль качества подготовки выпускников по завершении каждого уровня образования. Закончившим учебу выдается соответствующий документ государственного образца.

Министерство общего и профессионального образования Беларуси является органом исполнительной власти, обеспечивающим осуществление государственной политики в области дошкольного, начального общего, основного общего и среднего (полного) общего, начального профессионального, дополнительного образования.

Министерство является также органом отраслевого управления педагогическим средним, высшим и послевузовским образованием.

Основными задачами Министерства общего и профессионального образования являются:

- формирование и реализация концепции среднего (полного) образования молодежи как базового для получения профессионального образования и подготовки к самостоятельной жизни и деятельности;

- разработка и реализация государственной политики в сфере образования;

- организация профессионального образования работников квалифицированного труда в учреждениях начального профессионального образования, подготовка специалистов педагогического среднего, высшего и послевузовского образования;

- разработка и контроль исполнения компонентов государственных образовательных стандартов в сфере образования, содействие развитию национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов;

- разработка совместно с Министерством труда и социального развития перечня профессий, направлений и специальностей, по которым осуществляются профессиональное образование и профессиональная подготовка;

- государственная оценка качества учебно-воспитательного процесса в государственных, муниципальных и негосударственных образовательных учреждениях;

- государственная аккредитация образовательных учреждений;

- участие в разработке и осуществление совместно с соответствующими органами исполнительной власти комплекса мер по социально-правовой защите и охране здоровья детей, обучающихся и воспитанников;

- реализация кадровой политики в сфере образования, совершенствование подготовки и использования научно-педагогических кадров;

- повышение социального статуса работника образования и др.

Основой реализации государственной политики Республики Беларусь в области образования является, согласно Закону «Об образовании», программа развития образования.

Образовательные программы определяют содержание образования определенного уровня и направленности. Они подразделяются на общеобразовательные и профессиональные, которые, в свою очередь, делятся на основные и дополнительные.

Профессиональные образовательные программы направлены на решение задач последовательного повышения профессионального и

общеобразовательного уровней, подготовку специалистов соответствующей квалификации. К ним относятся программы начального, среднего, высшего, профессионального образования.

Обязательный минимум каждой из этих программ устанавливается государственным образовательным стандартом.

Непосредственное управление осуществляет прошедший соответствующую аттестацию директор.

В реализации единой государственной политики важная роль отводится государственным образовательным стандартам, образовательным программам, лицензированию, аккредитации и аттестации образовательных учреждений независимо от форм собственности.

Лицензия на ведение образовательной деятельности выдается государственным органом управления образования или уполномоченным органом местного самоуправления по месту нахождения образовательного учреждения на основе заключения экспертной комиссии.

Аккредитация - это юридическое признание прав и способности образовательного учреждения осуществлять свою деятельность на уровне, не ниже официально признанной нормы (стандарта). С момента государственной аккредитации, подтверждаемой свидетельством о государственной аккредитации, образовательное учреждение приобретает определенные права, в том числе на выдачу своим выпускникам документа об образовании государственного образца.

Государственная аккредитация проводится специально уполномоченными органами государственного управления на основании заявления образовательного учреждения и заключения по его аттестации.

Аттестация образовательных учреждений имеет целью установление соответствия содержания, уровня и качества подготовки выпускников требованиям государственных образовательных стандартов. Условием аттестации образовательного учреждения являются положительные результаты

Система органов и административно-правовые основы регулирования отношений в сфере регулирования культуры.

Культура – сложная социальная категория, чаще относимая к сфере духовной жизни людей, их эстетического, нравственного воспитания и религиозного самосознания

Задачи области культурной деятельности:

- художественная литература, кинематография, сценическое, пластическое, музыкальное искусство, архитектура и дизайн, фотоискусство, другие виды и жанры искусства;

- выявление, изучение, охрана, реставрация и использование памятников истории и культуры;
- эстетическое воспитание, художественное образование, педагогическая деятельность в этой области;
- научные исследования культуры;
- художественные народные промыслы и ремесла, народная культура в таких ее проявлениях, как языки, диалекты и говоры, фольклор, обычаи и обряды исторические топонимы;
- самодеятельное (любительское) художественное творчество;
- музейное дело и коллекционирование; книгоиздание и библиотечное дело;
- архивное дело;
- телевидение, радио и другие аудиовизуальные средства в части создания и распространения культурных ценностей.

Основными субъектами административно-правовых отношений в сфере культуры являются различные учреждения культуры, библиотеки, дома и дворцы культуры, клубы, кинотеатры, цирки, музеи, театры, различные предприятия, базы, магазины и т. д.

Основными задачами Минкультуры Республики Беларусь как органа исполнительной власти являются:

- разработка и реализация государственной политики в сфере культуры;
- эстетическое воспитание, художественное образование, педагогическая деятельность в этой области;
- научные исследования в области культуры;
- создание условий для сохранения и развития культуры всех народов, проживающих на территории Беларуси;
- содействие в реализации гражданами прав на свободу творчества, культурную деятельность, удовлетворение духовных потребностей и приобщение к ценностям отечественной и мировой культуры;
- содействие развитию сферы досуга;
- обеспечение государственной поддержки и создание условий для сохранения, развития и совершенствования профессионального искусства;
- осуществление государственной политики в области охраны и популяризации историко-культурного наследия;
- разработка и реализация программ сохранения и развития культуры;
- формирование и обеспечение функционирования системы специального профессионального образования в сфере культуры;

- участие в разработке и реализации государственной финансовой, инвестиционной и инновационной политики в сфере культуры;

- развитие и координация международных культурных связей и другие задачи.

Система органов и административно-правовые основы регулирования отношений в области здравоохранения. Охрана здоровья населения - важнейшая обязанность государства. В соответствии с Конституцией Республики Беларусь здоровье граждан охраняется государством.

Под охраной здоровья людей понимается совокупность государственных и общественных мер политического, экономического, правового, медицинского, санитарно-гигиенического и противозидемического характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья людей, поддержание их долголетней активной жизни, предоставление им необходимой медицинской помощи как в случае утраты здоровья, так и в профилактических целях для укрепления здоровья.

Правовая основа охраны здоровья заложена в Конституции Республики Беларусь согласно которой:

1. Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

2. В РБ финансируются программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной системы здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

3. Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с законом.

Общее руководство системой здравоохранения осуществляет Президент и Правительство Республики Беларусь. Правительство Беларуси утверждает и финансирует программы по развитию здравоохранения, в соответствии с законодательством координирует деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в области охраны здоровья населения, а также деятельность предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности.

Особое значение в регулировании отношений в области обеспечения радиационной безопасности населения в целях охраны его

здоровья имеет Закон от 9 января 1996 г. «О радиационной безопасности населения».

Объектами управления являются поликлиники, диспансеры, больницы, родильные дома, аптеки, консультации, санитарно-эпидемиологические станции, специализированные санатории и другие учреждения.

Граждане РБ имеют право на бесплатную медицинскую помощь в государственной здравоохранения в соответствии с действующими правовыми актами.

Министерство здравоохранения, как орган исполнительной власти, выполняет координирующую роль, так как наряду с ним управлением в области здравоохранения занимаются и другие органы исполнительной власти. Оно обеспечивает проведение государственной политики в области здравоохранения и организацию производства лекарственных средств, медицинской техники, изделий медицинского назначения.

Лекция 20.

Правовые основы управления в области административно-политической деятельности

Оборона относится к важнейшей функции государства и является всеобщим делом.

Для обороны Республика Беларусь имеет Вооруженные Силы Республики Беларусь, внутренние войска Министерства внутренних дел Республики Беларусь, пограничные войска, органы государственной безопасности, Службу безопасности Президента Республики Беларусь, иные воинские формирования, создаваемые в соответствии с законодательством Республики Беларусь (далее - Вооруженные Силы, другие войска и воинские формирования), а также привлекает органы внутренних дел, органы и подразделения по чрезвычайным ситуациям.

Государственные органы, иные организации и граждане Республики Беларусь принимают участие в обеспечении обороны и несут ответственность за осуществление возложенных на них задач в пределах полномочий и обязанностей, установленных законодательством Республики Беларусь.

Вооруженные Силы, другие войска и воинские формирования выполняют задачи в области обороны в соответствии с планом обороны Республики Беларусь

Основной правовой базой обороны страны является Конституция РБ.

Законодательством определены случаи, когда в обороне могут участвовать пограничные войска, внутренние войска МВД, воинские подразделения КГБ, войска правительственной связи, войска гражданской обороны, железнодорожные войска и др. Управление в области обороны строится на принципе единоначалия, централизации, воинской дисциплины.

Под обороной понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых, организационных, информационных и технических мер по обеспечению готовности государства к защите от возможного вооруженного нападения, а также защиты населения, целостности территории и своего суверенитета.

Организация обороны включает:

- анализ, оценку и прогнозирование развития военно-политической обстановки;
- разработку основных направлений военной политики и Военной доктрины Республики Беларусь;
- правовое регулирование в области обороны и военного строительства;

- создание и обеспечение эффективного функционирования военной организации государства;
- создание, подготовку и поддержание в необходимой степени мобилизационной готовности государственных органов и иных организаций, входящих в военную организацию государства, транспорта и коммуникаций;
- строительство и развитие Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, а также планирование их применения;
- совершенствование и подготовку к функционированию в условиях военного времени системы управления военной организацией государства, а также экономикой Республики Беларусь;
- охрану Государственной границы Республики Беларусь и обеспечение вооруженной защиты Республики Беларусь;
- разработку основных направлений развития вооружения, военной техники, формирование и реализацию программ вооружения, государственного оборонного заказа по разработке, производству, поставкам, совершенствованию и ремонту вооружения, военной техники;
- развитие и совершенствование системы информационного обеспечения деятельности военной организации государства;
- планирование и осуществление мероприятий по территориальной и гражданской обороне;
- координацию деятельности государственных органов и иных организаций по вопросам подготовки населения и территории к обороне;
- планирование перевода государственных органов и иных организаций и экономики Республики Беларусь на работу в условиях военного времени;
- создание запасов материальных средств в государственном и мобилизационном резервах;
- проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в целях обеспечения обороны;
- финансирование расходов на оборону;
- контроль за расходованием средств, выделенных на оборону, и деятельностью Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований;
- обеспечение защиты сведений, составляющих государственную и служебную тайну в области обороны;
- международное сотрудничество в целях обеспечения коллективной военной безопасности, участие в разработке и реализации международных договоров в области разоружения и контроля над вооружениями;
- накопление, учет и подготовку мобилизационных ресурсов из числа призывников и военнообязанных граждан;

- допризывную и физическую подготовку в учреждениях образования, обеспечивающих получение общего среднего, профессионально-технического, среднего специального образования в соответствии с образовательными стандартами;

- другие мероприятия, предусмотренные законодательством Республики Беларусь.

Система Вооруженных Сил Республики Беларусь включает в себя органы управления, объединения, соединения, воинские части, учреждения, военные академии, институты и училища.

Президент Республики Беларусь - Главнокомандующий Вооруженными Силами осуществляет общее руководство подготовкой и применением военной организации государства с целью обеспечения военной безопасности Республики Беларусь.

Президент Республики Беларусь:

- формирует и возглавляет Совет Безопасности Республики Беларусь;

- назначает на должность и освобождает от должности Государственного секретаря Совета Безопасности Республики Беларусь;

- назначает на должности и освобождает от должностей высшее командование Вооруженных Сил;

- вводит на территории Республики Беларусь в случае военной угрозы или нападения военное положение, объявляет полную или частичную мобилизацию с внесением в трехдневный срок принятого решения на утверждение Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь;

- определяет задачи органам государственного управления по организации вооруженной защиты Республики Беларусь;

- назначает на должности и освобождает от должностей министров обороны, внутренних дел, по чрезвычайным ситуациям, председателей Комитета государственной безопасности Республики Беларусь, Государственного комитета пограничных войск Республики Беларусь и их заместителей, командующего внутренними войсками Министерства внутренних дел Республики Беларусь, начальника железнодорожных войск - начальника Департамента железнодорожных войск Министерства обороны Республики Беларусь;

- утверждает план обороны Республики Беларусь, определяет задачи военной организации государства по организации вооруженной защиты Республики Беларусь;

- вносит на утверждение Национального собрания Республики Беларусь Военную доктрину Республики Беларусь, предложения по объему бюджетных ассигнований на оборону;

- утверждает концепции военного строительства и строительства Вооруженных Сил, планы строительства, развития и применения Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, государственную программу оперативного оборудования территории Республики Беларусь, план гражданской обороны, положение о территориальной обороне;

- издает правовые акты по вопросам боевой готовности, планирования и ведения военных действий Вооруженными Силами, другими войсками и воинскими формированиями;

- утверждает мобилизационные планы Республики Беларусь;

- утверждает планы накопления материальных средств в государственном и мобилизационном резервах;

- утверждает государственную программу вооружения;

- утверждает структуру и численность Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, их дислокацию;

- осуществляет стратегическое управление военной организацией государства в случае военной угрозы Республике Беларусь или при отражении нападения со стороны другого государства (других государств) через Генеральный штаб Вооруженных Сил;

- формирует государственные органы военного управления на период военного времени в соответствии с законодательством Республики Беларусь;

- решает вопросы, связанные с направлением военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, финансовых расследований, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, прокурорских работников за пределы Республики Беларусь для выполнения международных обязательств государства в порядке, устанавливаемом законодательными актами Республики Беларусь и международными договорами Республики Беларусь. Направление указанных лиц за пределы Республики Беларусь осуществляется с их личного письменного согласия;

- утверждает положения о Министерстве обороны Республики Беларусь, Генеральном штабе Вооруженных Сил, Департаменте железнодорожных войск Министерства обороны Республики Беларусь, Министерстве внутренних дел Республики Беларусь, главном управлении командующего внутренними войсками Министерства внутренних дел Республики Беларусь, Министерстве по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, Комитете государственной безопасности Республики Беларусь, Государственном комитете пограничных войск Республики Беларусь, а также о железнодорожных войсках Республики Беларусь;

- издает указы об увольнении в запас военнослужащих, выслуживших установленные сроки военной службы, и об очередном призыве граждан Республики Беларусь на срочную военную службу;

- награждает государственными наградами военнослужащих и гражданский персонал Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, присваивает воинское звание «полковник», а также воинские звания высшего офицерского состава;

- ведет переговоры и подписывает международные договоры в области обороны;

- осуществляет иные полномочия, предусмотренные Конституцией и законодательством Республики Беларусь в области обороны.

В случае агрессии против РБ или непосредственной угрозы агрессии вводит на территории страны или в отдельных ее местностях военное положение.

Центральным органом оперативного управления войсками является Генеральный штаб Вооруженных Сил. Управление видами Вооруженных Сил осуществляется через соответствующие штабы (Сухопутных войск, Военно-воздушных сил.).

К основным функциям организации управления обороной относятся:

- разработка военной политики и военной доктрины;

- прогнозирование и оценка военной угрозы;

- правовое регулирование в области обороны; строительство, подготовка и поддержание в готовности Вооруженных Сил, планирование их применения;

- разработка, производство и совершенствование оружия и военной техники;

- мобилизационная подготовка органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, экономики, территории, коммуникаций и населения страны;

- создание мобилизационных запасов материальных ценностей;

- планирование и осуществление мероприятий гражданской и территориальной обороны;

- обеспечение сохранения государственной и военной тайны;

- развитие военной науки;

- координация деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в области обороны страны;

- контроль за расходами на оборону и деятельностью Министерства обороны и другие.

Совет Безопасности Республики Беларусь является высшим коллегиальным координационно-политическим органом, создаваемым в

целях реализации полномочий Президента Республики Беларусь как Главы государства и Главнокомандующего Вооруженными Силами в области обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь.

Совет Безопасности Республики Беларусь:

- вносит предложения Президенту Республики Беларусь по вопросам государственной политики в области военной безопасности государства, определяет основные направления военной политики, принципы военного строительства и развития Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, а также основополагающие положения Военной доктрины Республики Беларусь;

- организует устойчивое функционирование военной организации государства в любых условиях военно-политической обстановки;

- определяет структуру и численность Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований с учетом реальной объективной достаточности для обороны, а также экономических возможностей государства и вносит их на утверждение Президенту Республики Беларусь;

- вносит предложения Президенту Республики Беларусь по вопросам введения, продления и отмены военного, чрезвычайного положения;

- координирует перевод экономики Республики Беларусь на работу в условиях военного времени;

- заслушивает руководителей республиканских органов государственного управления по вопросам обороны и обеспечения военной безопасности государства;

- определяет основные направления международной военно-политической деятельности, задачи по развитию союзнических и партнерских отношений с другими государствами;

- осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством Республики Беларусь в области обороны.

Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь рассматривает проекты законов в области обороны, в том числе об объявлении войны и о заключении мира, о военном, чрезвычайном положении.

Совет Министров Республики Беларусь в пределах своих полномочий решает вопросы и несет ответственность за всестороннее удовлетворение потребностей Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований в необходимых финансовых и материальных ресурсах для защиты Республики Беларусь, выполнение международных договоров по вопросам коллективной безопасности, разоружения и контроля над вооружениями.

Министерство обороны Республики Беларусь является республиканским органом государственного управления, осуществляющим руководство Вооруженными Силами, их подготовкой к выполнению задач по обеспечению военной безопасности и вооруженной защите Республики Беларусь.

Генеральный штаб Вооруженных Сил (далее - Генеральный штаб) является центральным органом военного управления, реализующим оперативные функции по управлению Вооруженными Силами, обеспечивает их высокую боеспособность, организует взаимодействие и координирует деятельность структурных элементов военной организации государства по выполнению задач в области обороны, как в мирное, так и в военное время.

Республика Беларусь сотрудничает с иностранными государствами и международными организациями в сфере обеспечения международной военной безопасности и стратегической стабильности.

Сотрудничество Республики Беларусь с иностранными государствами по обеспечению совместной обороны, поддержанию международного мира и безопасности строится в соответствии с положениями Устава Организации Объединенных Наций о праве на индивидуальную и коллективную самооборону, а также в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Органы государственной безопасности являются составной частью системы обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь и обеспечивают в пределах предоставленных им полномочий безопасность личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Руководство деятельностью органов государственной безопасности осуществляют Президент Республики Беларусь и Совет Министров Республики Беларусь в пределах полномочий, делегированных ему Президентом Республики Беларусь.

Органы государственной безопасности образуют единую централизованную систему, в которую входят:

- Комитет государственной безопасности Республики Беларусь;
- управления Комитета государственной безопасности Республики Беларусь по областям (территориальные органы);
- управление военной контрразведки Комитета государственной безопасности Республики Беларусь.

Управления Комитета государственной безопасности Республики Беларусь по областям и управление военной контрразведки Комитета государственной безопасности Республики Беларусь находятся в подчинении Комитета государственной безопасности Республики Беларусь.

Органы государственной безопасности имеют в своем подчинении учебные заведения, военно-медицинские, оздоровительные учреждения, воинские части, подразделения специального назначения и иные подразделения.

Органы государственной безопасности и подчиненные им учебные заведения, военно-медицинские, оздоровительные учреждения и воинские части являются юридическими лицами, имеют печати с изображением Государственного герба Республики Беларусь, счета в банках.

В органах государственной безопасности и подчиненных им подразделениях запрещается создание и деятельность политических партий, общественных объединений, преследующих политические цели.

Комитет государственной безопасности Республики Беларусь является республиканским органом государственного управления, осуществляющим в пределах своих полномочий управление в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Организация деятельности Комитета государственной безопасности Республики Беларусь определяется Положением о Комитете государственной безопасности Республики Беларусь, утверждаемым Президентом Республики Беларусь.

Комитет государственной безопасности Республики Беларусь возглавляет Председатель Комитета государственной безопасности Республики Беларусь, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Республики Беларусь.

Деятельность органов государственной безопасности осуществляется на принципах:

- законности;
- уважения и соблюдения прав и свобод личности;
- гуманизма;
- единства системы органов государственной безопасности и централизации управления ими;
- сочетания гласных и негласных методов и средств деятельности;
- независимости от деятельности политических партий и общественных объединений.

В деятельности органов государственной безопасности не допускается ограничение прав и свобод личности, за исключением случаев, предусмотренных законом Республики Беларусь.

Лицо, полагающее, что органами государственной безопасности либо их должностными лицами нарушены его права и свободы, вправе обжаловать их действия в вышестоящий орган Комитета

государственной безопасности Республики Беларусь, прокуратуру или суд.

Юридические и физические лица имеют право получать разъяснения по поводу ограничения их прав и свобод от органов государственной безопасности.

Полученные в процессе деятельности органов государственной безопасности сведения о частной жизни не могут сообщаться органами государственной безопасности кому бы то ни было без письменного согласия гражданина, за исключением случаев, предусмотренных актами законодательства Республики Беларусь.

В случае нарушения сотрудниками органов государственной безопасности законных прав и свобод личности руководитель соответствующего органа государственной безопасности обязан принять меры по защите и восстановлению этих прав и свобод, возмещению причиненного ущерба и привлечению виновных к установленной законодательством Республики Беларусь ответственности.

Основными задачами органов государственной безопасности являются:

- предупреждение, выявление и пресечение разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленной на причинение ущерба безопасности Республики Беларусь;

- добывание разведывательной информации об угрозе безопасности Республики Беларусь в политической, экономической, военной, экологической, информационной и гуманитарной сферах;

- защита независимости и территориальной целостности Республики Беларусь, ее конституционного строя, экономических интересов, промышленного, военного и научно-технического потенциала;

- борьба в пределах своей компетенции с терроризмом, организованной преступностью, коррупцией, нелегальной миграцией, незаконным оборотом наркотических средств, оружия, ядерных материалов и их компонентов, а также материалов, подлежащих экспортному контролю;

- предупреждение, выявление и пресечение преступлений, расследование которых отнесено актами законодательства Республики Беларусь к ведению органов государственной безопасности;

- контроль за обеспечением защиты государственных секретов в государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях независимо от форм собственности, а также координация этой деятельности;

- обеспечение государственных органов, предприятий, учреждений и организаций правительственной и оперативной связью, а также организация и обеспечение криптографической и инженерно-технической безопасности шифрованной, засекреченной и кодированной связи в Республике Беларусь и ее учреждениях за рубежом, осуществление государственного контроля за этой деятельностью.

Запрещается привлекать органы государственной безопасности для решения задач, не предусмотренных законодательством Республики Беларусь.

Основными направлениями деятельности органов государственной безопасности являются:

- контрразведывательная деятельность;
- разведывательная деятельность;
- борьба с преступностью;
- организация правительственной и оперативной связи.

Деятельность органов государственной безопасности, применяемые ими методы и средства не должны причинять ущерб жизни и здоровью граждан, имуществу физических и юридических лиц, а также наносить вред окружающей среде.

Сведения об организации, тактике, методах и средствах осуществления контрразведывательной и разведывательной деятельности составляют государственную тайну.

Органы государственной безопасности комплекуются (в том числе и на конкурсной основе) военнослужащими, рабочими и служащими.

Военнослужащие органов государственной безопасности (за исключением военнослужащих срочной службы), а также лица из числа рабочих и служащих, назначенные на должности военнослужащих, являются сотрудниками органов государственной безопасности.

Сотрудником органов государственной безопасности может быть гражданин Республики Беларусь, способный по своим личным и деловым качествам, возрасту, образованию и состоянию здоровья выполнять возложенные на него обязанности.

Военнослужащие органов государственной безопасности проходят военную службу в соответствии с законодательством Республики Беларусь о прохождении военной службы с учетом установленных настоящим Законом особенностей, обусловленных спецификой выполняемых ими обязанностей.

Численный состав органов государственной безопасности, а также учебных заведений, учреждений, организаций, воинских частей и других подразделений, находящихся в подчинении органов

государственной безопасности (без учета персонала по обслуживанию зданий), устанавливается Президентом Республики Беларусь.

Права и обязанности рабочих и служащих органов государственной безопасности определяются законодательством Республики Беларусь.

Военнослужащим, рабочим и служащим органов государственной безопасности запрещается заниматься предпринимательской деятельностью лично или через посредников. Военнослужащие органов государственной безопасности не вправе совмещать военную службу (за исключением случаев, когда это вызвано служебной необходимостью) с иной оплачиваемой деятельностью, кроме занятия научной, преподавательской и другой творческой работой, если это не препятствует исполнению служебных обязанностей.

Милиция в Республике Беларусь - государственный вооруженный правоохранительный орган, призванный защищать жизнь, здоровье, права, свободы и законные интересы граждан, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств.

Задачами милиции являются:

- 1) охрана общественного порядка;
- 2) обеспечение личной и имущественной безопасности граждан, а также общественной безопасности;
- 3) предотвращение и пресечение преступлений и других правонарушений;
- 4) обнаружение и раскрытие преступлений, розыск лиц, их совершивших;
- 5) защита всех форм собственности от противоправных посягательств;
- 6) оказание на условиях и в порядке, установленных законодательством, помощи гражданам, государственным органам, а также предприятиям, учреждениям и организациям в защите их прав и реализации возложенных на них обязанностей;
- 7) исполнение уголовных наказаний и административных взысканий в пределах своей компетенции.

Запрещается привлекать милицию для выполнения задач, не возложенных на нее законодательством. Никто, кроме органов и должностных лиц, прямо уполномоченных на то законом, не вправе вмешиваться в деятельность милиции.

Деятельность милиции строится на принципах законности, гуманизма, уважения прав человека, гласности, тесной связи с трудовыми коллективами и населением.

Милиция в своей деятельности руководствуется Конституцией (Основным Законом) Республики Беларусь, настоящим Законом, другими законодательными актами Республики Беларусь.

Милиция защищает каждого человека независимо от его гражданства, социального, имущественного и иного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, возраста, образования и языка, отношения к религии, политических и иных убеждений.

Всякое ограничение граждан в их правах и свободах допустимо лишь на основаниях и в порядке, предусмотренных законом.

Граждане вправе получить от работников милиции разъяснения по поводу ограничения их прав и свобод.

Лицо, считающее, что действиями работника милиции ущемлены его права, свободы и законные интересы, вправе обжаловать эти действия вышестоящему органу или должностному лицу милиции, прокурору, в местный Совет народных депутатов, а также в суд.

Милиция предоставляет возможность задержанным и заключенным под стражу лицам реализовать право на юридическую защиту, незамедлительно уведомляет о месте их нахождения родственников, администрацию по месту работы или учебы. В случае необходимости милиция принимает меры к немедленному оказанию им медицинской и другой помощи, а также устранению опасности чьей-либо жизни, здоровью или имуществу, возникшей в результате задержания или заключения под стражу указанных лиц.

Милиция не имеет права разглашать сведения, относящиеся к личной жизни гражданина, порочащие его честь и достоинство или могущие повредить его правам и законным интересам, если исполнение предусмотренных законом обязанностей не требует иного.

Милиция в Республике Беларусь состоит из криминальной милиции, милиции общественной безопасности, специальной, транспортной милиции и милиции по организованной преступности и коррупции.

Милиция входит в систему органов внутренних дел. Министр внутренних дел Республики Беларусь осуществляет руководство и является начальником всей милиции республики.

В областях, городе Минске, других городах, районах милицией, за исключением милиции по организованной преступности и коррупции, руководят соответственно начальники областных, Минского городского управлений, городских, районных отделов внутренних дел, назначаемые вышестоящими органами внутренних дел с последующим утверждением соответствующими местными Советами народных депутатов.

Начальники органов и подразделений криминальной и специальной милиции назначаются в порядке, определяемом Министром внутренних дел Республики Беларусь.

Начальники управлений внутренних дел областей и города Минска являются старшими оперативными начальниками всей дислоцирующейся на данной территории милиции, за исключением милиции по организованной преступности и коррупции.

Компетенция Министерства внутренних дел Республики Беларусь:

1) определяет приоритетные направления совершенствования организации и деятельности милиции в республике;

2) принимает меры к совершенствованию правового обеспечения деятельности милиции, разрабатывает и согласовывает общереспубликанские стандарты в сфере безопасности дорожного движения;

3) координирует деятельность всех органов и подразделений милиции;

4) осуществляет оперативное управление силами и средствами милиции при проведении общереспубликанских и межтерриториальных мероприятий по обеспечению правопорядка;

5) оказывает милиции консультационно-методическую и научную помощь, осуществляет инспектирование;

6) осуществляет централизованное информационное обеспечение деятельности милиции, формирует республиканские справочно-информационные фонды, профилактические, оперативные и криминалистические учеты;

7) определяет порядок централизованного материально-технического и вещевого снабжения милиции;

8) организует подготовку кадров милиции в учебных заведениях министерств внутренних дел, разрабатывает должностные квалификационные требования к работникам милиции;

9) разрабатывает на основе законодательства общие требования, условия и порядок прохождения службы в милиции, а также типовые нормативы штатной численности;

10) устанавливает единые требования к организации делопроизводства в милиции;

11) представляет и защищает профессиональные интересы милиции в органах государственной власти и управления Республики Беларусь;

12) устанавливает и развивает связи, а также организует взаимодействие с милицией (полицией) других государств и

международными организациями путем заключения договоров и соглашений.

Адвокатура в Республике Беларусь представляет собой независимый правовой институт, призванный в соответствии с Конституцией Республики Беларусь осуществлять профессиональную правозащитную деятельность.

Главная задача адвокатуры - оказание квалифицированной юридической помощи физическим и юридическим лицам при осуществлении защиты их прав, свобод и законных интересов.

Адвокатура участвует в разъяснении законодательства и правовом воспитании граждан.

Своей деятельностью адвокатура служит принципам законности, справедливости и гуманизма.

Законодательство об адвокатуре в Республике Беларусь состоит из Конституции Республики Беларусь, настоящего Закона и других нормативных правовых актов Республики Беларусь. Права и обязанности адвокатов при выполнении поручений по уголовным, гражданским делам и делам об административных правонарушениях регламентируются соответствующим законодательством Республики Беларусь.

Государство гарантирует юридическую помощь всем, кто в ней нуждается, без какого-либо ограничения. В случаях, предусмотренных настоящим Законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

Любое физическое и юридическое лицо на территории Республики Беларусь вправе обратиться за юридической помощью к адвокату (по своему выбору) для защиты своих прав и законных интересов в судах, других органах и организациях, в компетенцию которых входит решение соответствующих правовых вопросов.

Задержанному, арестованному или осужденному для оказания юридической помощи обеспечиваются необходимые условия для встреч и консультаций с адвокатом с соблюдением полной их конфиденциальности.

Профессиональная защита прав и законных интересов физических и юридических лиц по уголовным, гражданским делам и делам об административных правонарушениях в следственных и судебных органах осуществляется только адвокатами.

Адвокаты оказывают следующие виды юридической помощи:

- дают консультации и разъяснения по юридическим вопросам, устные и письменные справки по законодательству;
- составляют заявления, жалобы и другие документы правового характера;

- осуществляют представительство в судах и других органах и организациях по гражданским делам и делам об административных правонарушениях;

- участвуют в предварительном следствии и в суде по уголовным делам в качестве защитников, а также представителей потерпевших, гражданских истцов, гражданских ответчиков.

Адвокаты оказывают физическим и юридическим лицам также и иную правовую помощь.

Адвокатом Республики Беларусь может быть гражданин Республики Беларусь, имеющий высшее юридическое образование, стаж работы по специальности не менее трех лет или не имеющий такого стажа, но прошедший стажировку сроком от шести месяцев до одного года в адвокатуре, славший квалификационный экзамен и получивший лицензию на право занятия адвокатской деятельностью.

Адвокаты и стажеры не могут состоять на службе в государственных, общественных и иных организациях, за исключением лиц, занимающихся научной или педагогической деятельностью.

Граждане, получившие в установленном настоящим Законом порядке лицензию на право занятия адвокатской деятельностью, осуществляют эту деятельность путем вступления в члены коллегии адвокатов. По решению соответствующей коллегии адвокатов и в порядке, установленном этой коллегией, допускается осуществление адвокатской деятельности в составе юридических консультаций или в иных организационных формах при условии обеспечения функций, возложенных законодательством на коллегии адвокатов (их юридические консультации).

В Республике Беларусь образуются Республиканская, областные, Минская городская коллегии адвокатов и Специализированная Белорусская коллегия адвокатов (далее - коллегии адвокатов, если иное не определено настоящим Законом).

Республиканская коллегия адвокатов объединяет областные, Минскую городскую коллегии адвокатов, Специализированную Белорусскую коллегия адвокатов (далее - Белинюрколлегия) и осуществляет функции республиканского органа адвокатского самоуправления.

Республиканская коллегия адвокатов действует на основании устава, принимаемого Президиумом этой коллегии.

Областные, Минская городская коллегии адвокатов и Белинюрколлегия образуются по заявлению групп учредителей и действуют на основании уставов, принимаемых общим собранием (конференцией) членов соответствующей коллегии адвокатов.

Высшим органом коллегии адвокатов является общее собрание (конференция) членов коллегии, ее исполнительным органом Президиум коллегии.

Адвокатская деятельность может осуществляться только лицами, являющимися членами областных, Минской городской коллегий адвокатов и Белинюрколлегии. Заявления о принятии в областные, Минскую городскую коллегии адвокатов и Белинюрколлегию рассматриваются президиумом соответствующей коллегии не позднее одного месяца со дня подачи.

Порядок внутренней организации и деятельности коллегий адвокатов, их структура, статус руководящих органов и иные вопросы, касающиеся деятельности коллегий, определяются их уставами, если иное не предусмотрено актами законодательства.

Коллегии адвокатов являются юридическими лицами, имеют печать и штамп со своим наименованием.

Адвокат в своей деятельности независим и подчиняется только закону.

Запрещается вмешательство в профессиональную деятельность адвоката, требование от него сообщения каких-либо сведений, составляющих предмет адвокатской тайны, а также требование подобных сведений от должностных лиц и технических работников органов адвокатского самоуправления и адвокатских объединений.

Предметом адвокатской тайны являются вопросы, по которым лицо обратилось за помощью, суть консультаций, советов и разъяснений, полученных этим лицом от адвоката.

Сведения, составляющие предмет адвокатской тайны, не могут быть получены от адвоката и использованы в качестве доказательств в гражданском, административном и уголовном процессах.

Все органы и должностные лица Республики Беларусь признают и соблюдают тайну консультаций адвоката с лицом, которому он оказывает юридическую помощь, при осуществлении им своих профессиональных обязанностей.

Лекция 21.

Правовые основы управления в области внешнеэкономической деятельности

Система органов и административно-правовые основы государственного управления в области иностранных дел.

Управление иностранными делами - это непосредственное и повседневное осуществление исполнительными органами власти внешних функций государства в объеме своей компетенции, направленное на решение задач, обеспечивающих продвижение к целям, отражающим жизненно важные интересы государства и общества в целом.

Государственное управление иностранными делами осуществляют Министерство иностранных дел Республики Беларусь, органы МИД РБ за рубежом - дипломатические представительства (посольства) и консульские учреждения.

Белоруссия строит свои отношения с другими государствами на основе равенства, невмешательства во внутренние дела, нерушимости границ и территориальной целостности государств, взаимного отказа от применения силы и решения возникающих споров мирным путем, независимо от их характера, взаимовыгодного сотрудничества, равенства народов и их суверенного развития.

Ряд полномочий в сфере управления иностранными делами осуществляет Президент Республики Беларусь. Он определяет основные направления внешней политики государства, представляет страну в международных отношениях, осуществляет руководство внешней политикой, ведет переговоры и подписывает международные договоры, подписывает ратификационные грамоты, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей, назначает и освобождает от должности министра иностранных дел.

Непосредственное руководство в этой области осуществляет Министерство иностранных дел, которое подведомственно непосредственно Президенту. За границей оно имеет дипломатические представительства и консульские учреждения МИД, а также имеет свои учебные заведения, структуры информационного обеспечения и др. подведомственные ему организации.

Министр иностранных дел имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Президентом РБ, и распределяет обязанности между ними.

Основными задачами Министерства иностранных дел:

- разработка общей стратегии внешней политики Республики Беларусь и представление соответствующих предложений Президенту РБ;

- реализация внешнеполитического курса страны и координация международных связей;

- обеспечение дипломатическими средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности, других интересов Республики Беларусь на международной арене;

- защита прав и интересов российских граждан и юридических лиц за рубежом;

- обеспечение дипломатических и консульских отношений Республики Беларусь с иностранными государствами, сношений с международными организациями;

- координация деятельности и контроль за работой других органов исполнительной власти в целях обеспечения проведения единой политической линии Республики Беларусь в отношениях с иностранными государствами и международными организациями.

Одной из главных задач МИД Беларуси является координация деятельности и контроль за работой других органов исполнительной власти в целях обеспечения единой внешнеполитической линии государства в отношениях с иностранными государствами.

Деятельность МИД охватывает все стороны отношений Республики Беларусь с иностранными государствами: политические, экономические и культурные. Министр иностранных дел осуществляет международное представительство, ведет непосредственные переговоры с официальными представителями иностранных государств от имени Президента и Правительства Республики Беларусь без специальных на то полномочий и подписывает с ними международные документы.

В процессе своей деятельности МИД Беларуси издает в пределах своей компетенции инструкции, указания, которые обязательны для министерств, ведомств, других органов и организаций при осуществлении ими международных связей и контактов.

К ведению Республики Беларусь как субъекта внешнеэкономической деятельности относится:

- разработка и осуществление внешнеэкономической политики, в том числе валютно-кредитной политики, порядка квотирования и лицензирования внешнеэкономических операций;

- установление законодательных основ хозяйственной деятельности во внешнеэкономической сфере;

- заключение и исполнение международных договоров в области внешнеэкономической деятельности в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права;

- установление порядка создания и регистрации совместных предприятий, международных объединений, ассоциаций, предприятий и организаций, занимающихся внешнеэкономической деятельностью;

- защита экономических интересов Республики Беларусь, предприятий, организаций и граждан Республики Беларусь за ее пределами;

- установление налогов, сборов и обязательных платежей в бюджет республики и местных Советов от доходов участников внешнеэкономической деятельности, нормы которых устанавливаются законодательством Республики Беларусь;

- определение зон свободного предпринимательства;

- установление правовой защиты иностранных инвесторов на территории республики;

- участие в создании и деятельности международных экономических и научно-технических организаций, а также межправительственных комиссий и комитетов по торгово-экономическому, научно-техническому и культурному сотрудничеству и иных международных экономических органов.

Отношения Республики Беларусь с другими государствами в области внешнеэкономической деятельности строятся на основе соблюдения принципов равенства государств, невмешательства во внутренние дела, сотрудничества между государствами, добросовестного выполнения обязательств, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Республики Беларусь, а также недискриминации и взаимной выгоды.

Внеэкономическую деятельность вправе осуществлять предприятия, организации, их объединения, кооперативы, иные юридические и физические лица после соответствующей регистрации. Регистрация участников внешнеэкономической деятельности осуществляется органом, уполномоченным Правительством республики.

Общее руководство внешнеэкономической деятельностью осуществляет Совет Министров Республики Беларусь.

Координацию работы министерств, ведомств, объединений, предприятий и организаций в части осуществления ими внешнеэкономических связей осуществляет Государственный комитет Республики Беларусь по внешним экономическим связям. Внешнеторговая деятельность в Республике Беларусь регулируется Конституцией Республики Беларусь.

Основными принципами государственного регулирования внешнеторговой деятельности в Республике Беларусь являются:

1) реализация внешнеторговой политики как составной части единой внешней политики Республики Беларусь;

2) единство системы государственного регулирования внешнеторговой деятельности и контроля за ее осуществлением;

3) единство политики экспортного контроля, осуществляемой в Республике Беларусь;

4) единство и целостность таможенной территории Республики Беларусь;

5) приоритет экономических мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности;

6) неукоснительное соблюдение законодательства Республики Беларусь при осуществлении мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности;

7) равноправие всех участников внешнеторговой деятельности и их недискриминация;

8) защита государством прав и законных интересов участников внешнеторговой деятельности;

9) исключение неоправданного вмешательства государственных органов во внешнеторговую деятельность субъектов хозяйствования, нанесения ущерба ее участникам и экономике Республики Беларусь в целом;

10) равноправие, уважение суверенитета, невмешательство во внутренние дела стран - торговых партнеров Республики Беларусь;

11) неукоснительное выполнение обязательств, принятых Республикой Беларусь по международным договорам.

Республика Беларусь осуществляет независимую внешнеторговую политику. Государство принимает меры по защите внутреннего рынка и интересов белорусских товаропроизводителей с учетом международных обязательств Республики Беларусь, а также содействует продвижению белорусских товаров на внешние рынки.

Отношения Республики Беларусь с иностранными государствами в области внешнеторговой деятельности строятся на основе соблюдения общепризнанных принципов и норм международного права и обязательств, вытекающих из международных договоров Республики Беларусь.

В целях интеграции экономики Республики Беларусь в мировую экономику Республика Беларусь участвует в международных договорах о таможенных союзах, зонах свободной торговли и о других межгосударственных образованиях.

Правом осуществления внешнеторговой деятельности обладают все резиденты Республики Беларусь, если иное не предусмотрено актами законодательства Республики Беларусь, с момента их Государственной регистрации в качестве юридического лица или предпринимателя,

осуществляющего свою деятельность без образования юридического лица.

Нерезиденты Республики Беларусь осуществляют внешнеторговую деятельность в Республике Беларусь в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Государственные органы Республики Беларусь, выступающие в качестве стороны сделки, осуществляют внешнеторговую деятельность в порядке и на условиях предусмотренных для юридических лиц Республики Беларусь.

Регулирование внешнеторговой деятельности осуществляется Президентом и Правительством Республики Беларусь.

Координация работы государственных органов по разработке предложений по формированию государственной внешнеторговой политики Республики Беларусь, регулированию внешнеторговой деятельности ее участников, заключению международных договоров Республики Беларусь в области внешнеторговых связей осуществляется Правительством Республики Беларусь и уполномоченным республиканским органом государственного управления.

Государственное регулирование внешнеторговой деятельности осуществляется путем ее тарифного и нетарифного, регулирования, установления исключительного права государства на осуществление отдельных видов внешнеторговой деятельности в соответствии с настоящим Законом и иным законодательством Республики Беларусь.

Не допускается иное вмешательство в деятельность участников внешнеторговой деятельности и ограничение этой деятельности, кроме случаев, определяемых законодательством Республики Беларусь.

Решение о применении мер по защите экономических интересов Республики Беларусь принимается Правительством Республики Беларусь по согласованию с Президентом Республики Беларусь.

Решение о применении временных мер по защите экономических интересов Республики Беларусь принимается Правительством Республики Беларусь, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь.

Проведение расследований в целях защиты экономических интересов Республики Беларусь осуществляет республиканский орган государственного управления, определяемый Правительством Республики Беларусь.

Основные задачи, функции и полномочия органа, проводящего расследование, определяются настоящим Законом и иными актами законодательства Республики Беларусь.

Специальные защитные, антидемпинговые и компенсационные меры применяются на основании заключения органа, проводящего расследование.

Оглавление

Лекция 1. Управление, государственное управление исполнительная власть.....	5
Лекция 2. Понятие административного права, предмет и метод административно-правового регулирования.....	17
Лекция 3. Система административного права. Место административного права в правовой системе Республики Беларусь. Функции административного права.....	26
Лекция 4. Административно-правовые нормы.....	36
Лекция 5. Административно-правовые отношения.....	46
Лекция 6. Индивидуальные и коллективные субъекты административного права.....	53
Лекция 7. Административно-правовой статус органов исполнительной власти и исполнительных органов. Органы местного самоуправления.....	68
Лекция 8. Административно-правовые формы и методы.....	85
Лекция 9. Обеспечение законности в государственном управлении.....	118
Лекция 10. Государственная служба.....	138
Лекция 11. Административная ответственность и административные правонарушения.....	150
Лекция 12. Дисциплинарная и материальная ответственность по административному праву.....	168
Лекция 13. Меры административного принуждения.....	178
Лекция 14. Административный процесс и административное производство.....	190
Лекция 15. Режим охраны государственной границы, пограничный режим, режим пропуска через государственную границу.....	213
Лекция 16. Административно-правовой режим государственной тайны.....	221
Лекция 17. Исключительные административно-правовые режимы.....	227

Лекция 18. Общая характеристика специальных АПР, участие в обеспечении которых принимают таможенные органы.....	235
Лекция 19. Организация государственного управления в отраслях материального производства.....	254
Лекция 20. Правовые основы управления в области административно-политической деятельности.....	268
Лекция 21. Правовые основы управления в области внешнеэкономической деятельности.....	281
Оглавление.....	287

Курс лекций

Административное право

Игорь Иванович Шматков

Редактор *Е.Л. Каталина*
Корректор *Т.А. Зорина*
Оригинал-макет *Н.В. Спасской*
Оформление художника *В.А. Лебедева*

Лицензия серия ИД № 03562 от 19.12.2000 г.
Подписано в печать _____.2003. Формат 84x108 1/32
Уч.-изд. л. 13,0. Тираж 1000 экз. (1-й завод — 500). Заказ 890

000 «ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА»
Генеральный директор *В.Н. Закаидзе*

123298, Москва, ул. Ирины Левченко, 1
Тел.: (095) 194-00-15. Тел./факс: (095) 194-00-14
www.unity-dana.ru E-mail: unitybooks@mtu-net.ru

Отпечатано во ФГУП ИПК «Ульяновский Дом печати».
432980, г. Ульяновск, ул. Гончарова, 14