

# БЕЛОРУССКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Факультет технологий управления и гуманитаризации  
Кафедра Экономика и право

СОГЛАСОВАНО

Заведующий (начальник) кафедрой  
Солодовников С.Ю.  
30 мая 2013 г.

СОГЛАСОВАНО

Декан (начальник) факультета  
Бровка Г.М.  
30 мая 2013 г.

## УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС ПО УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЕ

### АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Для специальности 1-25 01 07 «Экономика и управление на предприятии»  
специализации 1-25 01 07 21 «Экономика и правовое обеспечение  
хозяйственной деятельности»

Составители: Ясинская-Казаченко А.В. старший преподаватель;

Рассмотрено и утверждено  
на заседании совета факультета технологий управления и гуманитаризации  
29 апреля 2013 г., протокол № 9

## Регистрационная карточка

## УМК (ЭУМК) БНТУ

## БЕЛОРУССКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

1. Составители: Ясинская-Казаченко Анжелика Васильевна, м.т. 1583546 (Velcom)
2. Заголовок и подзаголовочные сведения (наименование ученой дисциплины, специальность: Административное право. Учебно-методический комплекс для подготовки студентов факультета технологии управления и гуманитаризации по специальности 1-25 01 07 «Экономика и управление на предприятии» специализации 1-25 01 07 21 «Экономика и правовое обеспечение хозяйственной деятельности», по специальности 1-26 02 02 «Менеджмент» специализации 1-26 02 02 12 «Управление персоналом».
3. Кафедра и факультет (подразделение): кафедра «Экономика и право». Факультет технологий управления и гуманитаризации БНТУ

4. Аннотация: Учебно-методический комплекс состоит из двадцать одной темы, которые включают теоретический материал, перечень нормативных правовых актов, список литературы, практические задания, тесты, задачи и презентации, предназначенные для проведения теоретических и практических занятий, контрольные вопросы к зачету (экзамену) по курсу «Административное право».

Учебно-методический комплекс составлен в соответствии с основными направлениями государственной политики, отраженными в Концепции непрерывного воспитания учащейся молодежи в Республике Беларусь, в Плане идеологической и воспитательной работы БНТУ, определяющих приоритетные направления идеологии белорусского государства и рассчитан на студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений, а также для всех, кто самостоятельно изучает административное право.

5. Программные средства разработки (для ЭУМК) Текстовый редактор MS Word.
6. План создания УМК(ЭУМК) № позиции 2013 учебный год.
7. Рекомендовано советом факультета технологий управления и гуманитаризации 29.04.2013 г., протокол № 9
8. Рецензенты Купрейчик С.К. заведующий кафедрой социально-трудовых отношений Государственного учреждения образования «Республиканский институт повышения квалификации и переподготовки работников Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь» кандидат юридических наук, доцент

Маньковский И.А., заведующий кафедрой частного права УО ФПБ «Международный университет «МИТСО» кандидат юридических наук, доцент

9. Регистрационный номер БНТУ/ФТУГ/ЭУМК 99-44 зарегистрировано \_\_\_\_ . \_\_\_\_ . 2013 г. \_\_\_\_\_

(фамилия и подпись)  
10. Принято в Научную библиотеку БНТУ и репозиторий \* \_\_\_\_ . \_\_\_\_ . 2013 г.

---

фамилия и подпись сотрудника библиотеки

---

УДК 342  
ББК 67.401  
А 31

С о с т а в и т е л и:

**А.В. Ясинская-Казаченко – старший преподаватель**

Р е ц е н з е н т ы:

Купрейчик С.К. \_заведующий кафедрой социально-трудовых отношений Государственного учреждения образования «Республиканский институт повышения квалификации и переподготовки работников Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь» кандидат юридических наук, доцент

Маньковский И.А., заведующий кафедрой частного права УО ФПБ «Международный университет «МИТСО» кандидат юридических наук, доцент

**Административное право:** Учеб. программа для высших учеб. заведений по специальности 1-25 01 07 «Экономика и управление на предприятии» / Сост. А. Ясинская-Казаченко – Мн.: БНТУ, 2013. – 668 с.

Учебно-методический комплекс состоит из двадцати девяти тем, которые включают теоретический материал, перечень нормативных правовых актов, список литературы, практические задания, тесты, задачи и презентации, предназначенные для проведения теоретических и практических занятий, контрольные вопросы к зачету (экзамену) по курсу «Административное право».

Учебно-методический комплекс составлен в соответствии с основными направлениями государственной политики, отраженными в Концепции непрерывного воспитания учащейся молодежи в Республике Беларусь, в Плане идеологической и воспитательной работы БНТУ, определяющих приоритетные направления идеологии белорусского государства и рассчитан на студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений, а также для всех, кто самостоятельно изучает административное право.

Белорусский национальный технический университет  
пр-т Независимости, 65, г. Минск, Республика Беларусь  
Тел. (017) 292-77-52 факс (017) 292-91-37  
E-mail: [customs@bntu.by](mailto:customs@bntu.by)  
<http://www.bntu.by>  
Регистрационный № БНТУ/ФТУГ91-51.2013  
© БНТУ, 2013  
© А.В. Ясинская-Казаченко, Синьков Б.Б., 2013  
© Синьков Б.Б., компьютерный дизайн, 2013

## ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

Административное право Республики Беларусь является одной из важнейших и сложнейших юридических дисциплин. Предмет данного курса составляет наиболее значительная по объему отрасль правовой системы Беларуси, поскольку ее нормы направлены на регулирование организации и деятельности разветвленного аппарата управления, т.е. всех звеньев системы органов исполнительной власти, а также контрольно-распорядительной деятельности во всех сферах экономического и социального развития. Усвоение основ правового регулирования управленческой деятельности служит необходимым условием подготовки высококвалифицированных специалистов.

Знание норм административного права, понимание механизма их действия является острой необходимостью для всех специалистов независимо от сферы их деятельности.

Целями преподавания дисциплины являются формирование определенного уровня правосознания и правовой культуры у студентов; развитие современного понимания государственной службы, особенностей административной ответственности, иных институтов административного права; формирование современных знаний о сущности и назначении исполнительной власти, ее месте в системе разделения властей; выработка у студентов способности правильно применять нормы административного права при решении практических задач.

Задачи изучения дисциплины: в результате изучения дисциплины студенты должны знать основные принципы административно-правового регулирования общественных отношений; предмет и систему административного права и его основные институты; состав административного правоотношения; формы и методы государственно-правового воздействия в сфере исполнительно-распорядительной деятельности; должно выработаться умение пользования нормативной правовой базой; разрешения вопросы коллизионности между действующими нормативными правовыми актами Республики Беларусь; умение анализировать и применять административно-правовые нормы; аргументированно обосновывать особенности квалификации отдельных административных правонарушений.

Изучение дисциплины основано на использовании знаний, полученных студентами ранее по дисциплине «Основы права».

## УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА

### **Раздел 1. Государственное управление, исполнительная власть, административное право**

#### **Тема 1. Государственное управление как объект административно-правового регулирования**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений о сущности государственного управления, исполнительной власти и механизме ее осуществления; умение анализировать нормативные акты, закрепляющие пределы функционирования исполнительной власти, ее соотношения с другими ветвями власти, спецификой государственного управления в области внутренних дел.

Общее понятие управления, его категории. Социальное управление и его виды. Государственное управление: сущность, виды, основные черты, функции, принципы отличие от управления государством, делами государства. Государственно-правовой характер управления. Государственное управление – исполнительно-распорядительная деятельность. Государственное управление и исполнительная власть. Государственное управление и политическая деятельность: связь и различия. Отличие государственного управления от иных видов государственной деятельности: законодательной, судебной, прокурорского надзора.

Местное управление. Местное самоуправление в системе государственного управления. Государственное хозяйственное управление. Общие положения о формах и методах государственного управления. Усмотрение в сфере государственного управления.

Исполнительная власть: сущность, структура. Государственное управление как организационно-правовая форма реализации исполнительной власти. Исполнительная власть: признаки, сущность, структура, соотношение с государственным управлением.

Социально-правовые и организационные принципы управления.

Управление внутренними делами как подсистема государственного управления.

#### **Тема 2. Административное право как отрасль права, наука и учебная дисциплина**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений о предмете отрасли административного права, ее месте в правовой системе Республики Беларусь; о понятии и предмете науки административного права, месте науки административного права в системе юридических наук, ее роли в совершенствовании административного законодательства и государственного управления; формирование убежденности в необходимости выполнения требований, содержащихся в административно-правовых нормах, профессионального служебного долга в реализации административно-правовых норм.

Круг общественных отношений, регулируемых административным правом, их классификация. Метод административно-правового регулирования. Административное право и государственное управление.

Система административного права. Административно-процессуальное право. Место административного права в правовой системе Республики Беларусь, соотношение административного права с другими отраслями права: взаимосвязь и разграничение. Административно-правовое регулирование общественных отношений в области управления внутренними делами.

Наука административного права: понятие, предмет, место в системе юридической науки. Роль науки административного права в решении экономических и социально-политических задач. Основные задачи, источники, развитие и методологические основы науки административного права. Предмет, задачи и система учебной дисциплины «Административное право».

### **Тема 3. Механизм административно-правового регулирования**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений о механизме административно-правового регулирования, субъектах административно-правовых отношений, источниках административного права, их систематизация и кодификация; специфике механизма административно-правового регулирования в сфере внутренних дел.

Понятие и особенности механизма административно-правового регулирования, его элементы и особенности. Понятие административно-правовой нормы. Структура и виды административно-правовых норм. Действие административно-правовых норм. Реализация административно-правовых норм, ее виды. Применение норм административного права.

Виды и субъекты административно-правовых отношений. Источники административного права, их систематизация и кодификация. Административное право и административное законодательство, проблемы кодификации административно-правовых норм.

Понятие административно-правовых отношений. Элементы (структура) административно-правовых отношений. Действие механизма административно-правового регулирования в сфере внутренних дел.

Административно-правовые отношения в управлении внутренними делами и их виды.

## **Часть 1. Административно-регулятивное право**

### **Раздел 2. Субъекты административного права**

#### **Тема 4. Полномочия Президента Республики Беларусь в области государственного управления**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений об основных задачах и функциях Президента Республики Беларусь в области государственного управления, формах управленческой деятельности Президента Республики Беларусь, правовом статусе структурных подразделений аппарата Президента.

Общие положения об управленческих полномочиях Президента Республики Беларусь. Основные задачи и функции Президента Республики Беларусь в области государственного управления. Полномочия Президента Республики Беларусь по

реализации задач и функций в области государственного управления. Формы управленческой деятельности Президента Республики Беларусь. Правовые акты Президента. Аппарат Президента: понятие и структура.

Правовой статус Администрации и Управления делами Президента Республики Беларусь. Правовой статус Совета Безопасности Республики Беларусь, Комитета государственного контроля и Национального статистического комитета. Правовой статус иных структурных подразделений аппарата Президента.

## **Тема 5. Административно-правовой статус органов государственного управления (исполнительной власти).**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений о системе органов исполнительной власти, организационных и правовых основах ее построения, правовом статусе органов государственного управления, их видах, организационной структуре и штатах органа исполнительной власти.

Понятие и основные признаки органа государственного управления (исполнительной власти), его правовой статус. Виды органов государственного управления и общие формы их работы. Организационно-правовые основы системы органов исполнительной власти. Формы взаимодействия между звеньями в системе. Порядок формирования органов государственного управления. Организационная (внутренняя) структура и штаты органов государственного управления.

Совет Министров Республики Беларусь – центральный орган исполнительной власти: понятие и назначение. Порядок его образования, правовые основы деятельности, формы и организация работы, его акты. Взаимоотношения с Президентом Республики Беларусь, министерствами, государственными комитетами и другими государственными организациями.

Президиум Совета Министров: порядок образования, состав, основное назначение. Организационно-правовое построение аппарата Совета Министров Республики Беларусь, компетенция, формы и методы деятельности. Правовое положение Премьер-министра и его заместителей. Компетенция Совета Министров и ее особенности. Полномочия Совета Министров в различных областях его деятельности, по отношению к подчиненным ему органам государственного управления и государственным организациям, по отношению к местным исполнительным и распорядительным органам.

Понятие, назначение, виды республиканских органов государственного управления. Внутренняя структура республиканских органов государственного управления. Структура (звенность) систем, возглавляемых республиканскими органами государственного управления. Однозвенная, двухзвенная, трехзвенная и четырехзвенная структура. Формы работы и управленческой деятельности республиканских органов государственного управления. Организация работы и сферы деятельности республиканских органов государственного управления.

Министерства Республики Беларусь, их правовой статус, виды. Правовой статус Министра Республики Беларусь. Государственные комитеты, их правовой статус, виды. Правовой статус государственных организаций.

Понятие, назначение, виды органов местного управления. Порядок образования, структура, состав, подотчетность и подчиненность местных исполнительных комитетов

(местных администраций). Компетенция, функции и правовые акты местных исполнительных комитетов (местных администраций). Формы и организация работы местных исполнительных комитетов (местных администраций). Общие положения, виды, формы и организация работы структурных подразделений исполнительных комитетов (местных администраций).

Общие положения и виды органов специального местного управления. Формы и организация работы органов специального местного управления.

Место органов внутренних дел в системе аппарата исполнительной власти.

## **Тема 6. Административно-правовой статус государственных служащих**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений о сущности государственной службы и видах государственных служащих, специфике государственной службы в органах внутренних дел; умений анализировать нормативные акты, закрепляющие правовой статус служащих, гарантии их прав.

Понятие и виды службы. Государственная служба, ее сущность, место в государственной организации. Принципы государственной службы. Система правовых актов о государственной службе.

Государственный служащий: основы правового положения. Поступление на государственную службу. Способы замещения должностей. Система поощрений государственных служащих. Виды ответственности государственных служащих. Дисциплинарная ответственность, ее специфика и виды. Основания и порядок прекращения государственной службы.

Понятие службы государственного сектора. Служебная должность государственного сектора и ее виды. Виды службы в государственном секторе: государственная и иная служба в государственном секторе.

Понятие и виды государственной гражданской службы. Понятие и виды государственных гражданских служащих. Ограничения, связанные с государственной гражданской службой. Общие права и обязанности государственных гражданских служащих. Кадровые реестры и порядок их ведения. Резерв кадров.

Понятие государственной аппаратной службы и ее назначение. Понятие и виды государственных аппаратных служащих. Поступление на государственную аппаратную службу. Понятие условия и способы поступления, квалификационные требования, документы, предъявляемые при поступлении.

Общий порядок и понятие прохождения государственной аппаратной службы: (стажировка, присвоение классов, дипломатических рангов, повышение квалификации, переподготовка, аттестация, служебная командировка, перемещение по службе и ее прекращение). Материальное и социальное обеспечение. Понятие, основания и виды поощрений аппаратных служащих. Понятие, виды и особенности ответственности аппаратных служащих. Дисциплинарная и материальная ответственность аппаратных служащих.

Служба в органах внутренних дел как особый вид государственной службы.



## **Тема 7. Административно-правовой статус граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, государственных и негосударственных организаций.**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений о сущности и содержании административно-правового статуса граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, государственных и негосударственных организаций; выработка умений анализировать нормативные акты, закрепляющие права, обязанности граждан в области государственного управления.

Административно-правовой статус граждан. Их административная правоспособность, дееспособность, правосубъектность.

Права и свободы граждан по административному праву. Административно-правовые обязанности граждан. Юридические гарантии прав и свобод граждан.

Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Республики Беларусь. Основные права и обязанности граждан в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности. Административно-правовой статус студентов и учащихся школ. Административно-правовой статус индивидуальных предпринимателей.

Понятие и виды организаций, администрация которых является носителем исполнительной власти. Административно-правовой статус государственных учреждений, предприятий и акционерных обществ. Административно-правовой статус администрации рабочего аппарата представительных органов государственной власти, администрации аппарата Конституционного Суда, администрации прокуратуры, общих и хозяйственных судов.

Понятие и виды общественных объединений. Основы административно-правового статуса общественных объединений. Особенности административно-правового положения профессиональных союзов. Административно-правовой статус религиозных организаций.

Роль органов внутренних дел в обеспечении административно-правового статуса граждан, в защите их прав, свобод и законных интересов, государственных и негосударственных организаций.

## **Раздел 3. Административно-правовые формы и методы деятельности органов государственного управления**

### **Тема 8. Понятие, виды и особенности административно-правовых форм и методов**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений о сущности форм государственного управления, организационных и правовых формах управленческой деятельности; о сущности методов государственного управления, их соотношении с методом административно-правового регулирования, видах методов деятельности органов государственного управления.

Понятие и сущность административно-правовых форм. Виды административно-правовых форм деятельности органов государственного управления. Организационные и правовые формы деятельности органов государственного управления.

Правотворческая (нормоустановительная) деятельности органов государственного управления. Правоприменительная деятельность и ее виды (регулятивная и правоохранительная).

Понятие и значение административного договора. Публично-правовой характер административного договора.

Формы управленческой деятельности органов внутренних дел.

Понятие и назначение методов деятельности органов государственного управления. Их соотношение с методом административно-правового регулирования. Виды методов деятельности органов государственного управления: критерии классификации, административно-правовое опосредование. Сущность методов убеждения и принуждения. Организационно-правовые формы убеждения.

Сущность стимулирования – моральное и материальное стимулирование. Поощрение и его виды. Общественное воздействие и его роль в государственном управлении. Метод убеждения в деятельности органов внутренних дел.

### **Тема 9. Акты органов государственного управления**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений о понятии и юридическом значении акта государственного управления; выработка умений анализировать акты государственного управления; умений определять компетенцию органов государственного управления по их принятию.

Понятие и юридическое значение акта государственного управления. Правовой акт как юридический акт и как исполнительное решение. Отличие правового акта управления от других действий администрации, от юридических документов, от иных актов. Классификация и формы правовых актов управления. Структура правового акта. Подготовка, согласование, принятие, опубликование, вступление в силу, действие правовых актов управления. Юридическая сила правовых актов. Обжалование, опротестование, исполнение правового акта управления. Требования, предъявляемые к актам государственного управления и последствия их несоблюдения. Роль актов управления в механизме административно-правового регулирования.

Акты органов внутренних дел, их специфика.

## **Раздел 4. Административно-правовые основы управления экономической, социально-культурной и административно-политической сферами. Межотраслевое управление**

### **Тема 10. Административно-правовые основы управления экономической сферой**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений о сущности государственного регулирования в экономической сфере, об организационно-правовой системе управления экономическим строительством, функциях управления отраслями экономики.

Общественные отношения в сфере экономики как объект управления. Общие положения об экономической сфере. Организационно-правовые системы управления

экономикой. Функции управления экономикой. Сущность государственного регулирования и методы управления экономикой.

Виды республиканских и местных органов государственного управления, входящих в экономическую сферу. Назначение, основные задачи, функции и полномочия отдельных республиканских органов государственного управления в экономической сфере.

Административно-правовые основы управления топливно-энергетическим, промышленным, агропромышленным, строительно-жилищным, транспортно-дорожным комплексом и связью. Административно-правовые основы управления охраной и использованием природных ресурсов, охраной окружающей среды, торговлей.

### **Тема 11. Административно-правовые основы управления социально-культурной сферой**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений о сущности государственного регулирования в социально-культурной сфере, об организационно-правовой системе управления социально-культурным строительством, функциях управления отраслями социально-культурной сферы.

Общественные отношения в социально-культурной сфере как объект управления. Общие положения о социально-культурной сфере. Организационно-правовые основы управления социально-культурной сферой. Функции управления социально-культурной сферой. Сущность государственного регулирования и методы управления социально-культурной сферой.

Виды республиканских и местных органов государственного управления, входящих в социально-культурную сферу. Назначение, основные задачи, функции и полномочия отдельных республиканских органов государственного управления в социально-культурной сфере.

Административно-правовые основы управления образованием, здравоохранением, наукой, культурой, спортом и туризмом. Административно-правовые основы управления в области труда и социальной защиты граждан.

### **Тема 12. Административно-правовые основы управления административно-политической сферой (сфера безопасности и правопорядка)**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений о сущности государственного регулирования в административно-политической сфере, об организационно-правовой системе управления административно-политическим строительством, функциях управления отраслями административно-политической сферы.

Общественные отношения в сфере безопасности и правопорядка как объект управления. Общие положения в сфере безопасности и правопорядка. Организационно-правовые основы управления в сфере безопасности и правопорядка. Функции управления в сфере безопасности и правопорядка. Сущность государственного регулирования и методы управления в сфере безопасности и правопорядка.

Виды республиканских и местных органов государственного управления, входящих в сферу безопасности и правопорядка. Назначение, основные задачи, функции и

полномочия отдельных республиканских органов государственного управления в сфере безопасности и правопорядка.

Министерство внутренних дел: назначение, основные задачи, функции, полномочия. Система органов внутренних дел: организационная и функциональная. Общие задачи органов внутренних дел. Главное управление командующего внутренними войсками и его правоохранительные функции. Милиция: основные задачи и виды. Криминальная милиция и ее виды. Милиция общественной безопасности и ее виды. Подразделения предварительного расследования, их система и основное назначение.

Административно-правовые основы управления в области обороны, государственной безопасности, иностранными делами, юстицией, таможенным делом.

### **Тема 13. Административно-правовые основы управления межотраслевой сферой**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений о сущности государственного регулирования в межотраслевой сфере, об организационно-правовой системе и функциях управления межотраслевой сферой.

Общественные отношения в межотраслевой сфере как объект управления. Общие положения о межотраслевой сфере. Организационно-правовые основы управления в межотраслевой сфере. Функции управления в межотраслевой сфере. Сущность государственного регулирования и методы управления в межотраслевой сфере.

Виды республиканских органов государственного управления, входящих в межотраслевую сферу. Назначение, основные задачи, функции и полномочия отдельных республиканских органов государственного управления в межотраслевой сфере.

Взаимоотношения органов внутренних дел с органами межотраслевого управления.

## **Раздел 5. Административный процесс и право (общие положения)**

### **Тема 14. Сущность и виды административного процесса**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений о сущности административного процесса и права, о видах юрисдикционного процесса, субъектах административного процесса.

Административно-процессуальная деятельность. Административный процесс: сущность, виды, принципы. Субъекты административного процесса. Административная юрисдикция, основные черты.

Административные процедуры: понятие, принципы и законодательство об административных процедурах. Участники, подведомственность и сроки при осуществлении административных процедур. Порядок рассмотрения заявления заинтересованного лица. Административное решение, его виды, форма, содержание, уведомление о принятом решении и его вступление в силу. Порядок обжалования и исполнение административного решения.

Понятие и виды действий юридического характера.

Регистрация, разрешение и выдача официального документа как действие юридического характера. Правовая основа, понятие и назначение разрешительной системы. Виды разрешений: на управление техническими средствами, на владение

оружием, на изготовление штампов и печатей, выдаваемые иностранцам и лицам без гражданства. Лицензирование: порядок выдачи, приостановления, отзыва и аннулирования лицензии.

Административно-процессуальное право, нормы и отношения. Процессуальные гарантии прав граждан в административном процессе.

## **Раздел 6. Административное право и законность в государственном управлении**

### **Тема 15. Сущность и способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. Контроль в государственном управлении**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений о содержании законности и дисциплины в области государственного управления, административно-правовых способах обеспечения законности, о видах контроля в государственном управлении, его принципах.

Законность, дисциплина и целесообразность в государственном управлении. Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. Виды и принципы контроля в государственном управлении, принципы контроля. Контрольные полномочия Президента Республики Беларусь. Комитет государственного контроля. Контроль представительных органов за деятельностью аппарата управления, направления и формы контроля. Контроль органов исполнительной власти: надведомственный и внутриведомственный. Административный надзор и его особенности, виды. Контрольные и надзорные функции государственных инспекций в области государственного управления.

### **Тема 16. Надзор прокуратуры, судебный контроль за законностью в области государственного управления**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений о понятии и задачах надзора прокуратуры, формах и методах общенадзорной деятельности прокуратуры; умений юридического анализа принятых органами государственного управления актов и совершенных должностными лицами действий с точки зрения требований законности; о сущности и методах судебного контроля в государственном управлении, формах реагирования суда на нарушения законности в области государственного управления.

Понятие и задачи надзора прокуратуры за соблюдением законности. Его отличие от государственного контроля и административного надзора. Объекты надзора прокуратуры. Формы и методы общенадзорной деятельности прокуратуры. Формы реагирования прокуратуры на нарушения законности в области государственного управления.

Сущность и методы судебного контроля в государственном управлении. Рассмотрение судами административных дел. Формы реагирования суда на нарушения законности в области государственного управления. Контрольные полномочия Конституционного Суда в области государственного управления. Контрольные функции Хозяйственного Суда в государственном управлении.

Роль предложений, заявлений и жалоб граждан в обеспечении законности в государственном управлении (контроль, осуществляемый отдельными гражданами). Обобщение работы по предложениям, заявлениям и жалобам граждан. Организация приема населения в органах государственного управления. Ответственность за нарушение законодательства об обращениях граждан.

Понятие и виды общественного контроля. Контроль, осуществляемый профессиональными союзами, политическими партиями и иными общественными объединениями.

## **Часть 2. Административно-деликтное право**

### **Раздел 7. Принуждение по административному праву**

#### **Тема 17. Административно-правовое принуждение как средство борьбы с совершением административных правонарушений**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений о понятии административного принуждения и его отличие от других видов государственного принуждения, целях и основаниях применения административного принуждения, видах мер административного принуждения, их правовой характеристике.

Понятие административного принуждения и его отличие от других видов государственного принуждения. Цели и основания применения административного принуждения. Виды мер административного принуждения, их правовая характеристика. Административно-предупредительные меры – виды основания и цели их применения. Меры административного пресечения, основания и цели применения. Меры принудительного лечения. Понятие, виды и основное назначение восстановительных мер, их общая характеристика. Органы (должностные лица), уполномоченные применять меры административного принуждения, гарантии законности. Меры административного принуждения, применяемые органами внутренних дел.

#### **Тема 18. Понятие административно-деликтного права. Административная ответственность**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений о понятии административно-деликтного права и его источниках; о понятии и основных чертах административной ответственности, специфике административной ответственности и основаниях ее применения; основаниях освобождения от административной ответственности.

Понятие, предмет, задачи, система, источники и наука административно-деликтного права. Особенности правового регулирования административно-деликтных отношений. Соотношение административно-деликтного права с административным правом. Кодекс об административных правонарушениях (КоАП) как источник административно-деликтного права. Задачи, структура, действие КоАП.

Понятие, цели, принципы и основные черты административной ответственности. Ее отличие от других видов юридической ответственности. Субъекты административной ответственности. Административная ответственность юридических лиц. Обстоятельства,

исключающие признание деяния административным правонарушением. Основания освобождения от административной ответственности.

### **Тема 19. Административное правонарушение: понятие, признаки, юридический состав**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений о понятии административного правонарушения, юридическом составе административного правонарушения, отличии административного правонарушения от преступления и дисциплинарного проступка, видах административных правонарушений.

Понятие административного правонарушения (проступка). Юридический состав и признаки административного правонарушения. Объективные признаки состава административного правонарушения. Субъективные признаки состава административного правонарушения. Оконченное и длящееся административное правонарушение. Покушение на административное правонарушение. Соучастие в административном правонарушении. Множественность ы административных правонарушений и ее вид. Отличие административного правонарушения от преступления и дисциплинарного проступка. Классификация административных правонарушений. Законодательство об административных правонарушениях.

### **Тема 20. Административные взыскания. Наложение административных взысканий**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений о сущности административных взысканий, их месте в системе мер административного принуждения; умений их анализа, определения роли в охране общественных отношений в области государственного управления; об общих правилах наложения административных взысканий, обстоятельствах, смягчающих и отягчающих ответственность за административные правонарушения, порядке наложения административных взысканий при совершении нескольких административных правонарушений; формирование практических навыков работы с КоАП Республики Беларусь.

Понятие, цели и основания применения административного взыскания. Отличие административного взыскания от уголовного наказания, дисциплинарного взыскания и других мер государственного принуждения или общественного воздействия. Система и виды административных взысканий. Общие правила наложения административного взыскания. Обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность за административное правонарушение. Наложение административных взысканий при совершении нескольких административных правонарушений. Сроки давности наложения, погашения и исполнения административных взысканий. Возложение обязанности возместить причиненный ущерб.

## **Раздел 8. Административные правонарушения в отдельных областях**

### **Тема 21. Административные правонарушения в области финансов, рынка ценных бумаг и банковской деятельности, в области предпринимательской деятельности, против порядка налогообложения и таможенного регулирования**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений об общей характеристике административных правонарушений в области финансов, рынка ценных бумаг и банковской деятельности, в области предпринимательской деятельности, против порядка налогообложения и таможенного регулирования, ответственности за их совершения, роли органов внутренних дел в борьбе с ними.

Понятие, общая характеристика и виды административных правонарушений в области финансов, рынка ценных бумаг и банковской деятельности, предпринимательской деятельности, против порядка налогообложения и таможенного регулирования. Ответственность за административные правонарушения. Роль органов внутренних дел в борьбе с административными правонарушениями в области финансов, рынка ценных бумаг и банковской деятельности, в области предпринимательской деятельности, против порядка налогообложения и таможенного регулирования.

### **Тема 22. Административные правонарушения против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования, против безопасности движения и эксплуатации транспорта**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений об общей характеристике административных правонарушений против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования, безопасности движения и эксплуатации транспорта, ответственности за их совершения, роли органов внутренних дел в борьбе с ними.

Понятие, общая характеристика и виды административных правонарушений против экологической безопасности, окружающей среды, порядка природопользования, безопасности движения и эксплуатации транспорта.

Ответственность за административные правонарушения. Роль органов внутренних дел в борьбе с административными правонарушениями против экологической безопасности, окружающей среды, порядка природопользования, безопасности движения и эксплуатации транспорта.

### **Тема 23. Административные правонарушения в области охраны историко-культурного наследия, против порядка использования топливно-энергетических ресурсов, порядка архитектурной и градостроительной деятельности, строительства и благоустройства, в области связи и информации**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений об общей характеристике административных правонарушений в области охраны историко-культурного наследия, против порядка использования топливно-энергетических ресурсов, порядка архитектурной и градостроительной деятельности,



строительства и благоустройства, в области связи и информации, ответственности за их совершения, роли органов внутренних дел в борьбе с ними.

Понятие, общая характеристика и виды административных правонарушений в области охраны историко-культурного наследия и против порядка использования топливно-энергетических ресурсов, архитектурной и градостроительной деятельности, строительства и благоустройства, в области связи и информации. Ответственность за административные правонарушения. Роль органов внутренних дел в борьбе с административными правонарушениями в области охраны историко-культурного наследия и против порядка использования топливно-энергетических ресурсов, архитектурной и градостроительной деятельности, строительства и благоустройства, в области связи и информации.

#### **Тема 24. Административные правонарушения против здоровья, чести и достоинства человека, прав и свобод человека и гражданина, собственности, против здоровья населения, общественного порядка и нравственности**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений об общей характеристике административных правонарушений против здоровья, чести и достоинства, прав и свобод человека и гражданина, собственности, здоровья населения, общественного порядка и нравственности, ответственности за их совершения, роли органов внутренних дел в борьбе с ними.

Понятие, общая характеристика и виды административных правонарушений против здоровья, чести и достоинства человека, прав и свобод человека и гражданина, собственности, против здоровья населения, общественного порядка и нравственности. Ответственность за административные правонарушения. Роль органов внутренних дел в борьбе с правонарушениями против здоровья, чести и достоинства человека, прав и свобод человека и гражданина, собственности, против здоровья населения, общественного порядка и нравственности.

#### **Тема 25. Административные правонарушения против порядка управления, правосудия и деятельности органов уголовной и административной юрисдикции, порядка приписки граждан к призывным участкам, призыва на воинскую службу и воинского учета**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений об общей характеристике административных правонарушений против порядка управления, правосудия и деятельности органов уголовной и административной юрисдикции, порядка приписки граждан к призывным участкам, призыва на воинскую службу и воинского учета, ответственности за их совершения, роли органов внутренних дел в борьбе с ними.

Понятие, общая характеристика и виды административных правонарушений против порядка управления, правосудия и деятельности органов уголовной и административной юрисдикции, порядка приписки граждан к призывным участкам, призыва на воинскую службу и воинского учета. Ответственность за административные правонарушения. Роль органов внутренних дел в борьбе с административными правонарушениями против порядка управления, правосудия и

деятельности органов уголовной и административной юрисдикции, порядка приписки граждан к призывным участкам, призыва на воинскую службу и воинского учета.

### **Часть 3. Процессуально-исполнительное право**

#### **Раздел 9. Понятие процессуально-исполнительного права**

##### **Тема 26. Административно-деликтный процесс: понятие, специфика и задачи**

Цели и задачи изучения данной темы – формирование теоретических знаний и представлений о сущности процессуально-исполнительного права, его задачах, источниках, принципах; приобретение умений анализировать административно-процессуальные нормы и отношения, определять роль органов внутренних дел в осуществлении административно-процессуальной деятельности.

Понятие процессуально-исполнительного права, его основные признаки, источники и задачи. Процессуально-исполнительный Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (ПКИКоАП) как источник процессуально-исполнительного права, его структура и действие по времени, в пространстве, по кругу лиц. Структура и особенности процессуальных и исполнительных норм.

Административно-деликтный процесс: понятие, принципы, специфика и задачи.

##### **Тема 27. Суд, органы, ведущие административный процесс. Другие участники административного процесса**

Цели и задачи изучаемой темы – формирование знаний у обучаемых о компетенции государственных органов, имеющих право рассматривать дела об административных правонарушениях; специфике компетенции органов внутренних дел по этим вопросам; умений анализировать нормативные акты, закрепляющие компетенцию органов по рассмотрению дел об административных правонарушениях; определение путей практического применения знаний, обеспечение связи теории с практикой.

Суд, органы (должностные лица), уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. Подведомственность дел об административных правонарушениях. Участники административно-деликтного процесса (лицо, в отношении которого ведется административный процесс, потерпевший, законный представитель физического лица, представитель юридического лица, защитник и представитель свидетель, эксперт, специалист, переводчик, понятой). Их права и обязанности. Обстоятельства, исключающие возможность участия в административно-деликтном процессе.

##### **Тема 28. Доказательства, меры обеспечения и стадии административно-деликтного процесса**

Цели и задачи изучаемой темы – формирование теоретических знаний и представлений о доказательствах в административно-деликтном процессе, о мерах обеспечения административно-деликтного процесса с целью профессионального выполнения служебных обязанностей; уяснение и закрепление знаний о стадиях административно-деликтного процесса, о необходимости последовательной их реализации, в том числе, и должностными лицами органов внутренних дел.

Обстоятельства, подлежащие доказыванию по делу об административном правонарушении. Понятие доказательства по делу об административном правонарушении. Источники доказательств. Классификация доказательств. Протокол процессуального действия. Собираение, хранение, проверка, оценка доказательств. Обжалование действий и решений судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс.

Понятие мер обеспечения в административно-деликтном процессе. Цели применения мер обеспечения административно-деликтного процесса. Виды мер обеспечения административного процесса: административное задержание физического лица, личный обыск задержанного, наложение ареста на имущество, изъятие вещей и документов, задержание и принудительная отбуксировка (эвакуация) транспортного средства, отстранение от управления транспортным средством, привод, удаление из помещения, в котором рассматривается дело об административном правонарушении. Характеристика мер обеспечения административного процесса.

Понятие стадий административно-деликтного процесса. Виды стадий административно-деликтного процесса: возбуждение дела об административном правонарушении; подготовка дела об административном правонарушении к рассмотрению; рассмотрение дела об административном правонарушении; обжалование и опротестование постановления по делу об административном правонарушении; исполнение постановления о наложении административного взыскания. Начало административного процесса, обстоятельства, исключающие процесс.

## **Тема 29. Рассмотрение дел об административных правонарушениях. Обжалование (опротестование) и исполнение постановления по делу об административном правонарушении**

Цели и задачи изучаемой темы – формирование теоретических знаний и представлений о порядке рассмотрения дел об административных правонарушениях, о роли обжалования (опротестования) и исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях в процессе обеспечения прав и свобод человека; формирование у обучающихся знаний, способствующих недопущению нарушений законности; приобретение умений определять роль органов внутренних дел в осуществлении административно-процессуальной деятельности и ответственности должностных лиц за принимаемые решения.

Подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении. Вопросы, разрешаемые при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении. Сроки рассмотрения дел об административных правонарушениях. Возврат дела об административном правонарушении. Порядок рассмотрения дела об административном правонарушении. Протокол заседания коллегиального органа. Постановление по делу об административном правонарушении. Виды постановлений. Объявление постановления по делу и вручение копии постановления. Вступление в законную силу постановления о наложении административного процесса.

Право на обжалование постановления по делу об административном правонарушении. Порядок обжалования постановления, срок обжалования постановления. Принесение протеста на постановление по делу об административном правонарушении. Срок обжалования и опротестования постановления по делу об административном правонарушении. Приостановление исполнения постановления о наложении

административного взыскания в связи с подачей жалобы или принесением протеста. Срок рассмотрения жалобы и протеста на постановление. Рассмотрение жалобы и протеста. Решение суда, должностного лица, рассматривающих жалобу или протест. Пересмотр постановления по делу об административном правонарушении, вступившего в законную силу. Рассмотрение жалобы (протеста) на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении. Последствия отмены постановления по делу об административном правонарушении с прекращением дела.

Обязательность постановления о наложении административного взыскания. Обращение постановления к исполнению. Исполнение постановлений о наложении административных взысканий. Прекращение исполнения постановления о наложении административного взыскания. Окончание исполнения постановления о наложении административного взыскания. Давность исполнения постановления о наложении административных взысканий. Разрешение вопросов, связанных с исполнением постановлений о наложении административных взысканий. Контроль за исполнением постановления о наложении административного взыскания. Порядок исполнения отдельных видов административных взысканий.

**ЛИТЕРАТУРА к программе курса**  
**"Административное право Республики Беларусь"**

*Ко всем темам*

**а) нормативная:**

1. Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Беларусь, 2007; Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: Текст с изм. и доп. по сост. на 20 янв. 2001 г. Мн.: Амалфея, 2012.

2. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: Кодекс Республики Беларусь от 21 апреля 2003 г. N 194-З (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003 г., N 63, 2/946);

**б) специальная:**

Административное право: учебник /Л.М. Рябцев [и др.]; под общ. ред. Л.М. Рябцева. – Минск: Амалфея, 2011.

*Крамник А.Н.* Административное право и государственное управление в Республике Беларусь. Мн.: Амалфея, 2001.

*К разделу I* Государственное управление, исполнительная власть, административное право

**а) нормативная:**

Закон Республики Беларусь "О Совете Министров Республики Беларусь и подчиненных ему государственных органах" // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 210-З. Ст. 466.

Закон Республики Беларусь "О нормативных правовых актах Республики Беларусь". Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 5. Ст. 40.

Закон Республики Беларусь "О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь" // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2010. № 108-З. Ст. 39.

**б) специальная:**

Административно-деликтное право / В.А. Круглов. – 3-е изд., перераб. и доп. – Минск: Амалфея, 2010.

Административно-правовые основы государственного управления : учеб. пособие / общ. ред. А.Н. Крамника – Минск, 2004.

Административное право: Учебно-методический комплекс /Т.В. Телятицкая, П.И. Лещинский. – Минск: Изд-во МИУ, 2008.

Административное право. Часть 2. Административно-деликтное право. Особенная часть: учеб. пособие / А.Н. Крамник [и др.]; под ред. А.Н. Крамника. – Минск: Изд. Центр БГУ, 2010.

Административное право Республики Беларусь: курс лекций / И.И. Мах. – Минск: Амалфея, 2008.

Административное право Республики Беларусь. Часть 1. Управленческое право / А.Н. Крамник – Минск: Тесей, 2008.

Административное право / Д.А. Гавриленко, С.Д. Гавриленко. – Минск, 2002.

Административное право Республики Беларусь: курс лекций / Д.А. Гавриленко, И.И. Мах. – Минск, 2004.

*К разделу 2 Субъекты административного права*

**а) нормативная:**

Закон Республики Беларусь «Об органах внутренних дел Республики Беларусь». от 17 июля 2007 г. № 263-З

Закон Республики Беларусь "О гражданстве Республики Беларусь" // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 136-3. Ст. 581.

Закон Республики Беларусь "О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республики Беларусь" Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2010. № 105-3. Ст. 250.

Закон Республики Беларусь от 4 октября 1994 г. N 3254-XII «Об общественных объединениях» в редакции Закона Республики Беларусь от 19 июля 2005 г. (Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1994 г., N 29, ст. 503; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2005 г., N 120, 2/1133);

Закон Республики Беларусь от 5 октября 1994 г. «О политических партиях» в редакции Закона Республики Беларусь от 19 июля 2005 г. (Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1994 г., N 30, ст. 509; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2005 г., N 120, 2/1132);

Закон Республики Беларусь от 21 февраля 1995 г. «О Президенте Республики Беларусь» в редакции Закона Республики Беларусь от 7 июля 1997 г. (Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1995 г., N 17, ст. 179; Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь, 1997 г., N 24, ст. 463);

Закон Республики Беларусь "О Совете Министров Республики Беларусь и подчиненных ему государственных органах" // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 210-3. Ст. 466.

Закон Республики Беларусь от 1 июля 2010 г. N 142-3 «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь и его территориальных органах» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010 г., N 162, 2/1697);

Трудовой кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. N 296-3 (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1999 г., N 80, 2/70);

**б) специальная:**

Исполнительная власть в Республике Беларусь: понятие и система органов / В.Н. Дубовицкий; Национальная академия наук Беларуси, Институт государства и права. – Минск: Белорусская наука, 2006.

Регулирование труда государственных служащих в Республике Беларусь / К.И. Кеник. – Минск: Амалфея, 2007.

Министерства Республики Беларусь в системе органов исполнительной власти. – Мн.: Право и экономика, 2006.

Курс административного права Республики Беларусь / А.Н. Крамник. – Мн.: Тесей, 2006.

*К разделу 3* Административно-правовые формы и методы деятельности органов государственного управления

**а) нормативная:**

Закон Республики Беларусь "О Совете Министров Республики Беларусь и подчиненных ему государственных органах" // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 210-3. Ст. 466.

Закон Республики Беларусь "О нормативных правовых актах Республики Беларусь". Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 5. Ст. 40.

Закон Республики Беларусь "О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь" // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2010. № 108-3. Ст. 39.

**б) специальная:**

Административно-деликтное право / В.А. Круглов. – 3-е изд., перераб. и доп. – Минск: Амалфея, 2010.

Административно-правовые основы государственного управления : учеб. пособие / общ. ред. А.Н. Крамника – Минск, 2004.

Административное право: курс интенсивной подготовки. – Мн.: ТетраСистемс, 2007.

Административное право: учебник /Л.М. Рябцев [и др.]; под общ. ред. Л.М. Рябцева. – Минск: Амалфея, 2011.

*Васильев, Р.Ф. Акты управления: Значение, проблема исследований, понятие / Р.Ф. Васильев. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1987.*

*К разделу 4* Административно-правовые основы управления экономической, социально-культурной и административно-политической сферами. Межотраслевое управление

**а) нормативная:**

Трудовой кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. N 296-3 (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1999 г., N 80, 2/70);

Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: Кодекс Республики Беларусь от 21 апреля 2003 г. N 194-3 (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003 г., N 63, 2/946);

Закон Республики Беларусь «Об органах внутренних дел Республики Беларусь». от 17 июля 2007 г. № 263-3

Указ Президента Республики Беларусь от 1 марта 2007 г. N 116 «О некоторых вопросах правового регулирования административной ответственности» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2007 г., N 83, 1/8471);

Таможенный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь от 4 января 2007 г. N 204-3 (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2007 г., N 17, 2/1301);

**б) специальная:**

Круглов В.А. Административная ответственность: общие положения / В.А. Круглов. – Минск, 2004.

Козелецкий И.В. Министерства Республики Беларусь в системе органов исполнительной власти. – Мн.: Право и экономика, 2006.

Курс административного права Республики Беларусь / А.Н. Крамник. – Мн.: Тесей, 2006.

Административная ответственность и современность / Д.А. Гавриленко. – Минск, 1999.

#### *К разделу 5 Административный процесс и право*

##### **а) нормативная:**

Закон Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. N 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2007 г., N 119, 2/1317);

Кодекс Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей: Кодекс Республики Беларусь от 29 июня 2006 г. N 139-З (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 107, 2/1236);

Трудовой кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. N 296-З (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1999 г., N 80, 2/70);

Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: Кодекс Республики Беларусь от 21 апреля 2003 г. N 194-З (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003 г., N 63, 2/946);

Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. N 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2011 г., N 83, 2/1852);

##### **б) специальная:**

Административный (административно-деликтный) процесс в Республике Беларусь / В.А. Круглов. – Мн.: Амалфея, 2007.

Административное право и процесс: курс интенсивной подготовки / Д.Е. Тагунов, П.С. Забелов. – Минск: ТетраСистемс, 2008.

Современное правопонимание и его аспекты (Право и современность): сб. науч. тр. - Минск: Университетское, 1998.

Исполнительная власть в Республике Беларусь: понятие и система органов / В.Н. Дубовицкий; Национальная академия наук Беларуси, Институт государства и права. – Минск: Белорусская наука, 2006.

Регулирование труда государственных служащих в Республике Беларусь / К.И. Кеник. – Минск: Амалфея, 2007.

Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства/ А.А. Демин // Государство и право. – 2000. – № 11.

Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры / П.И. Кононов // Государство и право. – 2001. – № 6.

Административно-юрисдикционный процесс / М.Я. Масленникова. – Воронеж, 1990.



Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности / М.Я. Масленников // Государство и право. – 2001. – № 2. – С. 15–20.

*К разделу 6* Административное право и законность в государственном управлении  
**а) нормативная:**

Закон Республики Беларусь от 6 января 1999 г. N 237-3 «О железнодорожном транспорте» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1999 г., N 4, 2/12);

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 октября 2001 г. N 1585 «Вопросы Министерства финансов Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2001 г., N 105, 5/9328);

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 октября 2001 г. N 1589 «Вопросы Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2001 г., N 105, 5/9329);

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 октября 2001 г. N 1592 «Вопросы Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2001 г., N 106, 5/9345);

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 17 марта 2004 г. N 302 «Об утверждении Положения о Министерстве связи и информатизации Республики Беларусь и внесении изменений в некоторые постановления Правительства Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., N 54, 5/14018);

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2006 г. N 961 «Вопросы Министерства торговли Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 125, 5/22675);

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2006 г. N 962 «Вопросы Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 125, 5/22679);

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2006 г. N 963 «Вопросы Министерства спорта и туризма Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 127, 5/22683);

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2006 г. N 967 «Отдельные вопросы Министерства экономики Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 130, 5/22734);

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2006 г. N 968 «Вопросы Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 129, 5/22712);

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2006 г. N 957 «Вопросы Министерства культуры Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006, N 125, 5/22678);

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2006 г. N 976 «Вопросы Министерства образования Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 129, 5/22700);

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2006 г. N 978 «Вопросы Министерства иностранных дел Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 130, 5/22727);

**б) специальная:**

Административное право: Учебно-методический комплекс /Т.В. Телятицкая, П.И. Лещинский. – Минск: Изд-во МИУ, 2008

Телятицкая Т.В., Шкляревский А.Н. Административное право: курс лекций. – Мн.: БГЭУ, 2006.

Бейко, А.В. Участие граждан в процессе принятия решений органами власти на местном уровне // Проблемы управления. - 2007. - № 2. - С. 91-95.

Гавриленко Д.А. Государственная дисциплина: сущность, функции и значение. – Мн., 1988.

Ломать З.К. Совершенствование правового регулирования контрольной деятельности как основа оптимизации процесса государственного управления // Проблемы управления. - 2007. - № 2. - С. 25-29.

Рохлин, В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение / В.И.Рохлин.- СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003.- 303 с.

*К разделу 7. Принуждение по административному праву*

**а) нормативная**

Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. – Минск: Амалфея, 2007. – 176 с.

О наделении должностных лиц органов внутренних дел полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях и подготовку дел об административных правонарушениях к рассмотрению: Постановление МВД Республики Беларусь от 23 февраля 2007 г. N 36 (ред. От 07.04.2008 г.) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2009.

**б) специальная**

Крамник, А.Н. Административно-правовое принуждение / А.Н.Крамник.- Минск: Тесей, 2005.- 205.

Административная ответственность и проблемы административного права // Государство и право. – 2000. – № 10. – С. 13–42.

Веремеенко, И. Административно-правовые санкции / И. Веремеенко.- М. : Юрид. Лит., 1975.- 192 с.

Гавриленко Д.А. Административная ответственность и современность. – Мн., 1999.

Гавриленко Д.А. Административная ответственность: вопросы и ответы / Д.А.Гавриленко В.А.Круглов.- Мн. : Изд-во МИУ, 2003.- 42 с.

Гавриленко Д.А. Административные правонарушения: вопросы и ответы / Д.А.Гавриленко В.А.Круглов.- Мн. : ТетраСистемс, 2003.- 39 с.

Масленников М.Я. Порядок применения административных взысканий. – М., 1998.

Плетенев Д.А. Проблемы административной ответственности юридических лиц : Автореф. Дис. На соиск. Учен. Стпени канд. Юрид. Наук: 12.00.14 / Плетенев Денис Алексеевич.- Мн., 2004.

Бахрах Д.Н. Конфискация как мера административной ответственности/ Бахрах Д.Н. // Административное право и процесс. - 2008. - № 4. - С. 10-12.

Василевич С.Г. Юридическое значение сроков в административном законодательстве/ С.Г. Василевич // Проблемы управления. - 2008. - № 3. - С. 110-113.

#### *К разделу 8. Административные правонарушения в отдельных областях*

##### **а) нормативная**

Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. – Мн.: Амалфея, 2007. – 302 с.

Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. - Минск: Амалфея, 2007. – 176 с.

О наделении должностных лиц органов внутренних дел полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях и подготовку дел об административных правонарушениях к рассмотрению: Постановление МВД Республики Беларусь от 23 февраля 2007 г. N 36 (ред. от 07.04.2008 г.) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО "ЮрСпектр", Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2009.

##### **б) специальная**

Крамник А.Н. Административная ответственность за неповиновение (ст. 166 и ст. 23.4) // Юстиция Беларуси. – 2007. – № 7. – С. 60 – 64.

Крамник А.Н. Мелкое хулиганство (ст. 156 и ст. 17.1) как административное правонарушение // Юстиция Беларуси. – 2006. – № 10. – С. 39 – 43.

Белый Г.В. О соотношении административной ответственности за нарушение правил охраны земель с другими видами юридической ответственности/ Г.В. Белый // Право и государство: теория и практика. - 2008. - № 6. - С. 99-102.

Федчук И.Л. Деликтологическая характеристика административных правонарушений, совершаемых в сфере семейно-бытовых отношений/ И.Л. Федчук // Право.by. - 2008. - № 1. - С. 161-166.

Крамник А.Н. Административная ответственность за правонарушения против общественного порядка и нравственности/ Юстиция Беларуси. - 2008. - № 9. - С. 17-22.

Крамник А.Н. Административная ответственность за правонарушения против общественного порядка и нравственности/ А. Крамник // Юстиция Беларуси. - 2008. - № 10. - С. 31-36.

Арсланбекова А.З. Административная ответственность за нарушение бюджетного законодательства: проблемы применения // Закон и право. - 2008. - № 3. - С. 60-62.

Марчук В. Новый КоАП и квалификация преступлений, обусловленных административной преюдицией // Юстиция Беларуси. 2007. № 2. С. 34 -38.

#### *К разделу 9. Понятие процессуально-исполнительного права*

##### **а) нормативная**

Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. – Мн.: Амалфея, 2007. – 302 с.

Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. - Минск: Амалфея, 2007. – 176 с.

О наделении должностных лиц органов внутренних дел полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях и подготовку дел об административных правонарушениях к рассмотрению: Постановление МВД Республики Беларусь от 23 февраля 2007 г. N 36 (ред. от 07.04.2008 г.) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО "ЮрСпектр", Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2009.

**б) специальная**

Административное право и процесс: полный курс /Ю.А. Тихомиров. - М.: издательство г-на Тихомирова М.Ю., 2001 - 652 с.

Кононов П.И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры. Государство и право – 2001 - № 6 - С. 16-24.

Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности. Государство и право – 2001 - № 2 - С. 15-20.

Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. – М., 1964.

Крамник А.Н. Новое в понятии административного процесса // Белорусская государственность и развитие национальной правовой системы: от Статута 1588 года до современной Конституции. - Минск, 2008. - С. 135-137.

Калинкович В. Год работы по новым КоАП и ПИККоАП: некоторые итоги и перспективы // Судовы веснік. - 2008. - № 1. - С. 3-8.

Лубенков А.В. Формы, этапы, виды и понятие административного задержания физического лица/ А.В. Лубенков // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. - 2008. - № 1. - С. 53-57.

Антонова В.П. Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы // Государство и право – 1998 - № 8.

Демин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства // Государство и право – 2000 - № 11 - С. 5–12.

Килясханов И.Ш. Административно-процессуальное право: Курс лекций/Под ред. проф. И.Ш. Килясханова. - М.: ЮНИТА-ДАНА, Закон и право, 2004. - 399 с.

Кононов П.И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры // Государство и право. – 2001. № 6. С. 16–24.

Крамник А.Н. Административно-деликтное право. Общая часть: Пособие для студентов вузов/А.Н. Крамник. - Мн.: Тесей, 2004. - 288 с.

*К разделу 10. Административно-деликтный процесс по отдельным видам административных правонарушений*

**а) нормативная**

Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. – Мн.: Амалфея, 2007. – 302 с.

Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. - Минск: Амалфея, 2007. – 176 с.

О наделении должностных лиц органов внутренних дел полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях и подготовку дел об административных правонарушениях к рассмотрению: Постановление МВД Республики Беларусь от 23 февраля 2007 г. N 36 (ред. от 07.04.2008 г.) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО "ЮрСпектр", Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2009.

**б) специальная**

Крамник А.Н. Новое в понятии административного процесса // Белорусская государственность и развитие национальной правовой системы: от Статута 1588 года до современной Конституции. - Минск, 2008. - С. 135-137.

Калинкович В. Год работы по новым КоАП и ПИККоАП: некоторые итоги и перспективы // Судовы веснік. - 2008. - № 1. - С. 3-8.

Лубенков А.В. Формы, этапы, виды и понятие административного задержания физического лица /А.В. Лубенков // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. - 2008. - № 1. - С. 53-57.

Антонова В.П. Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы // Государство и право – 1998 - № 8.

Демин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства // Государство и право – 2000 - № 11 - С. 5–12.

Килясханов И.Ш. Административно-процессуальное право: Курс лекций/Под ред. проф. И.Ш. Килясханова. - М.: ЮНИТА-ДАНА, Закон и право, 2004. - 399 с.

Вопросы квалификации административных правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений: практическое пособие / И.Л. Федчук, И.В. Козелецкий, С.В. Добрян; Академия МВД Республики Беларусь. – Минск, 2008 – 88 с.

Крамник А.Н. Общие суды – субъекты реализации административно-деликтных норм // Юстиция Беларуси. – 2007. – № 2. – С. 28 – 34.

Ерофеев Н. Осмотр места совершения административного правонарушения // Законность и правопорядок (РБ). - 2008. - № 1. - С. 24-25.

Жандаров В. Судебная практика по применению части 1 статьи 12.7 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях в отношении должностных лиц предприятий // Веснік Вышэйшага Гаспадарчага Суда Рэспублікі Беларусь. - 2008. - № 8. - С. 32-34.

Козелецкий И.В. Порядок возбуждения дела об административном правонарушении // 343 Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для ОВД РБ. - Минск, 2008. - С. 7-9.

Кулак С. Некоторые вопросы применения Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь // Веснік Вышэйшага Гаспадарчага Суда Рэспублікі Беларусь. - 2008. - № 3. - С. 5-14.

## ПЛАНЫ ПРАКТИЧЕСКИХ И СЕМИНАРСКИХ ЗАНЯТИЙ

### **Тема 1. Государственное управление как объект административно-правового регулирования.**

1. Понятие, категории и виды социального управления.
2. Сущность, основные черты и функции государственного управления. Исполнительная власть: механизм осуществления, соотношение с государственным управлением.
3. Сущность, основные черты и функции государственного управления.
4. Исполнительная власть: механизм осуществления, соотношение с государственным управлением.
5. Социально-правовые и организационные принципы государственного управления.

### **Тема 2. Административное право как отрасль права, наука и учебная дисциплина.**

1. Круг общественных отношений, регулируемых административным правом. Методы административно-правового регулирования.
2. Система административного права. Соотношение административного права с другими отраслями права: взаимосвязь и разграничение.
3. Наука административного права: понятие, предмет, место в системе юридической науки.

### **Тема 3. Механизм административно-правового регулирования.**

1. Понятие механизма административно-правового регулирования и его элементы. Административно-правовая норма, ее специфика, структура, виды.
2. Понятие и основные формы реализации административно-правовых норм. Применение административно-правовых норм как особая форма реализации.
3. Понятие и особенности административно-правовых отношений. Виды административных правоотношений.

### **Тема 4. Полномочия Президента Республики Беларусь в области государственного управления.**

1. Полномочия Президента Республики Беларусь по реализации задач и функций в области государственного управления.
2. Формы управленческой деятельности Президента Республики Беларусь. Правовые акты Президента Республики Беларусь.
3. Аппарат Президента Республики Беларусь: понятие и структура.

### **Тема 5 Административно-правовой статус органов государственного управления (исполнительной власти)**

1. Понятие, виды и основные признаки органов исполнительной власти.
2. Система органов государственного управления, организационные и правовые основы ее построения, формы взаимодействия между звеньями в системе.
3. Организационная (внутренняя) структура и штаты органов государственного управления.
5. Совет Министров – центральный орган государственного управления, его правовой статус и структура.
6. Организационно-правовое построение аппарата Совета Министров Республики Беларусь.

7. Компетенция Совета Министров и ее основные направления
8. Республиканские органы исполнительной власти, их правовой статус, виды.
9. Местные органы исполнительной власти, их правовой статус, виды.

#### **Тема 6 Административно-правовой статус государственных служащих**

1. Государственная служба, ее сущность, место в государственной организации. Принципы государственной службы.
2. Понятие и виды государственных служащих.
3. Основы административно-правового статуса государственных служащих
4. Общий порядок прохождения государственной службы.
5. Служба в органах внутренних дел как особый вид государственной службы.

#### **Тема 7 Административно-правовой статус граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, государственных и негосударственных организаций**

1. Основы административно-правового статуса граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства.
2. Основные права, свободы и обязанности граждан в области государственного управления.
3. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан.
4. Обращения граждан и правовые основы их рассмотрения.
5. Административно-правовой статус государственных и негосударственных организаций.

#### **Тема 8 Понятие, виды и особенности административно-правовых форм и методов**

1. Понятие, сущность и виды форм государственного управления.
2. Понятие и виды административно-правовых методов.
3. Сущность методов убеждения и принуждения. Стимулирование субъектов административного права как метод реализации полномочий. Формы стимулирования.

#### **Тема 9. Акты органов государственного управления**

1. Понятие и юридическое значение акта государственного управления. Классификация и формы правовых актов управления.
2. Отличие правового акта управления от других действий администрации, от юридических документов, от иных актов.
3. Требования, предъявляемые к актам государственного управления и последствия их несоблюдения.

#### **Тема 10 Административно-правовые основы управления экономической сферой**

1. Административно-правовые и организационные основы управления экономикой.
2. Управление отраслями экономики.

#### **Тема 11. Административно-правовые основы управления социально-культурной сферой**

1. Административно-правовые и организационные основы управления социально-культурной сферой.
2. Управление отраслями социально-культурной сферы.

**Тема 12 Административно-правовые основы управления административно-политической сферой (сфера безопасности и правопорядка)**

1. Административно-правовые и организационные основы управления административно-политической сферой
2. Управление отраслями административно-политической сферы
3. Понятие и система органов внутренних дел.
4. Министерство внутренних дел: назначение, основные задачи, функции, полномочия.

**Тема 13 Административно-правовые основы управления межотраслевой сферой**

1. Административно-правовые и организационные основы управления межотраслевой сферой
2. Назначение, основные задачи, функции и полномочия республиканских органов государственного управления в межотраслевой сфере.

**Тема 14 Сущность и виды административного процесса**

1. Административный процесс: сущность, виды, принципы
2. Административная юрисдикция, основные черты
3. Административные процедуры: понятие, принципы, участники, порядок рассмотрения заявления

**Тема 15 Сущность и способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. Контроль в государственном управлении**

1. Законность, дисциплина и целесообразность в государственном управлении.
2. Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.
3. Виды контроля в государственном управлении.

**Тема 16 Общий надзор прокуратуры, судебный контроль за законностью в области государственного управления.**

1. Надзор как способ обеспечения законности в области государственного управления:  
1) административный надзор, его особенности и виды; 2) общий надзор прокуратуры.
2. Формы и методы общенадзорной деятельности.
3. Формы реагирования прокуратуры на нарушения законности в области государственного управления.
4. Сущность и методы судебного контроля в государственном управлении.

**Тема 17. Административно-правовое принуждение как средство борьбы с совершением административных правонарушений**

1. Понятие административного принуждения и его отличие от других видов государственного принуждения
2. Цели и основания применения административного принуждения
3. Виды мер административного принуждения, их правовая характеристика

**Тема 18. Понятие административно-деликтного права. Административная ответственность**

1. Понятие, предмет, задачи, система, источники и наука административно-деликтного права
2. Понятие и основные черты административной ответственности.
3. Ее отличие от других видов юридической ответственности
4. Принципы и субъекты административной ответственности



**Тема 19. Административное правонарушение: понятие, признаки, юридический состав**

1. Административный проступок как основание административной ответственности, его юридический состав
2. Отличие административного правонарушения от преступления и дисциплинарного правонарушения

**Тема 20 Административные взыскания. Наложение административных взысканий**

1. Понятие, цели и основания применения административного взыскания.
2. Отличие административного взыскания от других мер государственного принуждения
3. Система и виды административных взысканий.
4. Общие правила наложения административного взыскания.

**Тема 21. Административные правонарушения в области финансов, рынка ценных бумаг и банковской деятельности, в области предпринимательской деятельности против налогообложения и таможенного регулирования**

1. Общая характеристика и виды административных правонарушений в области финансов, рынка ценных бумаг и банковской деятельности
2. Общая характеристика и виды административных правонарушений в области предпринимательской деятельности, против порядка налогообложения и таможенного регулирования

**Тема 22. Административные правонарушения против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования, против безопасности движения и эксплуатации транспорта**

1. Общая характеристика и виды административных правонарушений против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования
2. Общая характеристика и виды административных правонарушений против безопасности движения и эксплуатации транспорта.

**Тема 23. Административные правонарушения в области охраны историко-культурного наследия, против порядка использования топливно-энергетических ресурсов, в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, благоустройства и пользования жилыми помещениями, в области связи и информации**

1. Общая характеристика и виды административных правонарушений в области охраны историко-культурного наследия
2. Общая характеристика и виды административных правонарушений против порядка использования топливно-энергетических ресурсов
3. Общая характеристика и виды административных правонарушений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, благоустройства и пользования жилыми помещениями
4. Общая характеристика и виды административных правонарушений в области связи и информации

**Тема 24. Административные правонарушения против здоровья, чести и достоинства человека, прав и свобод человека и гражданина, собственности, против здоровья населения, общественного порядка и нравственности**

1. Общая характеристика и виды административных правонарушений против здоровья, чести и достоинства человека, прав и свобод человека и гражданина
2. Общая характеристика и виды административных правонарушений против собственности и здоровья населения
3. Общая характеристика и виды административных правонарушений против общественного порядка и нравственности

**Тема 25. Административные правонарушения против порядка управления, против правосудия и административной юрисдикции, против порядка приписки граждан к призывным участкам, призыва на воинскую службу и воинского учета**

1. Общая характеристика и виды административных правонарушений против порядка управления
2. Общая характеристика и виды административных правонарушений против правосудия и деятельности органов уголовной и административной юрисдикции
3. Общая характеристика и виды административных правонарушений против порядка приписки граждан к призывным участкам, призыва на воинскую службу и воинского учета

**Тема 26. Административно-деликтный процесс: понятие, специфика и задачи**

1. Понятие процессуально-исполнительного права, его основные признаки, источники и задачи
2. Понятие и сущность административно-деликтного процесса, его специфика и задачи

**Тема 27. Суд, органы, ведущие административный процесс. другие участники административного процесса**

1. Суд, органы (должностные лица), уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях
2. Подведомственность дел об административных правонарушениях
3. Участники административно-деликтного процесса, их права и обязанности
4. Обстоятельства, исключающие возможность участия в административно-деликтном процессе

**Тема 28 Доказательства, меры обеспечения и стадии административно-деликтного процесса**

1. Обстоятельства, подлежащие доказыванию по делу об административном правонарушении. Доказательства и средства доказывания
2. Понятие и виды мер обеспечения административного процесса. Обжалование применения мер обеспечения административного процесса
3. Понятие стадий процесса, их процессуальное оформление

**Тема 29. Рассмотрение дел об административных правонарушениях, обжалование (опротестование) и исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.**

1. Порядок рассмотрения дел об административном правонарушении.
2. Сроки рассмотрения дел об административных правонарушениях

3. Право на обжалование постановления по делу об административном правонарушении; срок обжалования, порядок подачи жалобы.
4. Сроки рассмотрения жалобы, порядок рассмотрения
5. Исполнение постановлений о наложении административных взысканий

## ТЕОРИТИЧЕСКАЯ ЧАСТЬ

### Тема 1. Государственное управление как объект административно-правового регулирования.

Вопросы:

Понятие, категории и виды социального управления.

Сущность, основные черты и функции государственного управления. Исполнительная власть: механизм осуществления, соотношение с государственным управлением.

Социально-правовые и организационные принципы государственного управления.

1. Понятие, категории и виды социального управления.

Каждая отрасль права имеет свой предмет регулирования. Административное право называют правом организационным, правом управления, поскольку ее нормы регулирует общественные отношения, складывающиеся главным образом в процессе организации и деятельности органов исполнительной власти. Следовательно, прежде чем рассматривать сущность административного права, необходимо обратиться к изучению предмета его регулирования - государственного управления. Последнее происходит от общего понятия «управление», которое является универсальным средством характеристики определенного вида деятельности, включающая совокупность действий, направленных на достижения соответствующих общественно значимых целей. И тем самым управление является необходимым условием развития общества, совместного труда людей для достижения определенных целей в соответствующих сферах и отраслях деятельности. Эта деятельность осуществляется людьми - субъектами управления.

Объектом управления могут выступать различные явления и процессы: человек, коллектив, социальная общность, механизмы, технологические процессы, аппараты.

В теории управления, в том числе социального, часто говорится о кибернетическом управлении, которое сформировалось и приобрело значительное распространение в 60-х гг. XX в.. Достижения кибернетики используются в современной науке и практике управления. Предметом ее изучения стали процессы управления в различных областях. При помощи математического аппарата, математической логики и теории функций, удалось объединить важнейшие достижения теории автоматического регулирования, информатики и многих других сфер научного знания. Эта наука изучает вопросы управления, связи, контроля, регулирования, приема, хранения и обработки. Кибернетика - наука об оптимальном управлении информацией в любых сложных динамических системах.

Сам термин «управление» происходит от латинского слова «администрация» и в буквальном смысле означает деятельность по руководству чем-либо (или кем-либо). Поэтому всякое управление есть целенаправленное, упорядочивающее воздействие на организованные системы различной природы.

Управление – 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. В соответствии с тремя областями развития окружающего мира традиционно выделяются следующие виды управления:

механическое, техническое управление (управление техникой, машинами, технологическими процессами);

биологическое управление (управление процессами жизнедеятельности живых организмов);

социальное управление (управление общественными процессами, людьми и организациями). Каждый из данных типов управления отличается назначением, качественным своеобразием, специфическими особенностями, интенсивностью совершаемых управленческих функций и операций.

Следует подчеркнуть, что техническое и биологическое управление осуществляется в рамках социального, поскольку все виды управления связаны с объединением усилий людей для достижения соответствующих целей, но имеют разную направленность (объект).

С точки зрения общенаучного понимания «управление общественными процессами выступает как целенаправленное воздействие людей на общественную систему в целом и на ее отдельные звенья на основе познания и использования присущих ей объективных закономерностей в интересах обеспечения ее оптимального функционирования и развития, достижения поставленных целей».

Один из ведущих исследователей в области государственного управления Г.В. Атаманчук определил управление как «целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально создаваемые структуры (государство, общественные объединения, предприятия, организации и др.)».

Для правильного понимания управления как социального явления следует исходить из содержания управленческой деятельности как функции организованных систем, созданных для обеспечения взаимодействия составляющих их элементов, которые поддерживают необходимый режим работы с целью достижения поставленных целей и задач внутреннего и межсистемного характера.

Управление имеет своими основными элементами субъект и объект (действующий на основе самоорганизации), которые взаимодействуют на разных ступенях иерархии путем управляющего (руководящего) влияния субъекта на объект. К самоуправляемым целостным и динамичным системам, в которых происходят процессы управления, относятся и социальные системы.

Социальному управлению присущи все названные элементы. Тем не менее следует учитывать особенности социальной сферы, где управленческие связи реализуются через отношения людей, которые проявляются в организации общественной жизни. В самом общем плане социальное управление, управление обществом в целом можно понимать как механизм организации общественных связей, которые осуществляются всеми государственными органами, независимо от конкретного назначения, органами местного самоуправления, а также объединениями граждан.

Социальное управление представляет собой общественно значимую деятельность, которая осуществляется с целью обеспечения согласованности и упорядоченности совместных действий людей, их коллективов в интересах достижения стоящих перед коллективами задач.

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

Во-первых, социальное управление есть только там, где проявляется совместная деятельность людей. Сама по себе эта такого рода деятельность (производственная и иная) еще не в состоянии обеспечить необходимое взаимодействие людей, бесперебойное и эффективное выполнение стоящих перед ними задач, достижение общих целей. Управление организует людей именно для совместной деятельности в определенные коллективы и организовано их оформляет. Совместная деятельность людей предполагает их организацию.

Во-вторых, социальное управление своим главным назначением имеет упорядочивающие воздействия на участников совместной деятельности, придающее взаимодействию людей организованность.

В-третьих, социальное управление имеет в качестве главного объекта воздействия поведение (действия) участников совместной деятельности. Это – категории сознательно-волевого характера, в которых опосредуются руководство поведения людей.

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

В-пятых, социальное управление базируется на определенной соподчиненности, воли людей-участников, управленческих отношений, так как их отношения имеют сознательно-волевое опосредование. Воля управляющих приоритетно по отношению к воле управляемых. Отсюда – властность социального управления, означающая, что объект подчиняется ей. Так выражается властно-волевой момент социального управления.

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

В-шестых, социальное управление нуждается в особом механизме его реализации, которой олицетворяют субъекты управления. В роли таковых выступает определенная группа людей, организационно оформленная в виде соответствующих органов управления (общественных либо государственных), или же отдельные, уполномоченные на это лица.

Социальное управление состоит из ряда функций, т. е. направлений деятельности. Функции – самостоятельные и обособленные виды управленческих работ, прямо вытекающие из целей социального управления и определяемой ими.

В управлении следует различать: субъект управления, объект управления, содержание управления (цели, задачи, функции управления), управленческий цикл (или стадии процесса управления).

Субъектом управления являются как отдельные лица (управляющие), так и определенным образом организованные коллективы людей. Объектом управления является поведение людей.

Социальное управление состоит из ряда функций, т.е. направлений деятельности.

Общими функциями управления являются: сбор и обработка (анализ) социальной информации, прогнозирование, планирование, организация, регулирование, координация и контроль.

Субъект управления, объект управления, взаимосвязи между ними и функции составляют систему социального управления.

Процесс управления осуществляется в определенной последовательности. Он носит циклический характер и состоит из ряда стадий. Основными стадиями управленческого цикла являются: анализ социальной информации, выработка и принятие управленческого решения, подбор и расстановка его исполнителей, организация исполнения управленческого решения, контроль за исполнением решения и подведение итогов.

Социальное управление имеет специфическое назначение, особые формы осуществления и организации общественных связей. Принято разделять социальное управление на общественное, которое осуществляется органами местного самоуправления, объединениями граждан, другими негосударственными организациями, и государственное, под которым понимается специфический вид государственной деятельности - исполнительная деятельность, функционирование которой связано с формированием особой правовой отрасли - административного права.

Следует также заметить, что управленческие связи прослеживаются и в деятельности законодательного органа - Национального собрания Республики Беларусь, судебной и прокурорской системах, но они являются внутренними организационно-правовыми, связанными с управлением своей системой.

В системе социального управления особое место занимает местное самоуправление.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 4 января 2010 г., № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», под местным самоуправлением понимается форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории, для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые им органы социальных, экономических и политических вопросов местного

значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

Местное самоуправление осуществляется через местные Советы депутатов, органы территориального общественного самоуправления, местные собрания, местные референдумы, инициативы граждан по принятию решений Советов, участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели и иные формы участия граждан в государственных и общественных делах.

Система органов местного самоуправления включает местные Советы депутатов и органы территориального общественного самоуправления.

Объединения граждан и иные негосударственные организации осуществляют управление на основе своих уставов в пределах Конституции и законов Республики Беларусь.

Государственное управление основывается на основных положениях – принципах и осуществляется специальным субъектом – органами исполнительной власти (государственного управления).

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

## 2. Сущность, основные черты и функции государственного управления.

Исполнительная власть: механизм осуществления, соотношение с государственным управлением.

### 2.1. Сущность, основные черты и функции государственного управления.

Государственное управление призвано осуществлять исполнительную власть. С организационной точки зрения государственное управление - это властное упорядочивающее воздействие субъекта управления (государства и его специальных органов либо должностных лиц) на объекты управления (общество, граждан и пр.). Более конкретно - это целенаправленная организующая, подзаконная, исполнительно-распорядительная и регулирующая деятельность системы органов государственной исполнительной власти, осуществляющих функции государственного управления (обусловленные функциями самого государства) на основе и во исполнение законов в различных отраслях и сферах социально-культурного, хозяйственного и административно-политического строительства.

На современном этапе в науке административного права учеными-административистами выработано два подхода к определению содержания категории «государственного управления»: государственное управление в широком смысле и государственное управление в узком смысле.

1. Государственное управление широком понимании - это регулирующая деятельность государства, носящая общий характер, и характеризует государственное управление в целом (деятельность представительных органов власти, исполнительных органов власти, прокуратуры, судов) и т. д. В таком понимании государственное управление связано с управлением всем государством или его делами.

2. В узком же смысле государственное управление (или государственно-административное управление) - это деятельность только органов исполнительной власти. В административном праве понятие государственного управления рассматривается в узком понимании. Государственное управление в узком смысле - это практическая деятельность Правительства, республиканских и местных органов исполнительной власти. Все эти органы специально созданы для осуществления управленческой деятельности и являются основными субъектами государственного управления. В их деятельности с наибольшей полнотой проявляются черты, присущие управлению как особому виду государственной

деятельности. Понятие государственного управления включает важнейшие организационно-правовые категории, которые проявляются в управленческих отношениях:

государственная управленческая деятельность - это осуществление субъектами исполнительной власти, а также иными звеньями государственного управления (государственными служащими и должностными лицами) функций государственного управления;

область государственного управления - это сгруппированные по признаку основного назначения отрасли государственного управления (управление экономической сферой, управление в социально-культурной и административно-политической областях);

отрасль государственного управления - это система звеньев органов управления, объединенных общностью объекта управления (управление промышленностью, транспортом, сельским хозяйством, строительством, внутренними и внешними делами, образованием, здравоохранением, финансами, обороной, связью, железными дорогами, лесным хозяйством). Разнообразие функций государственного управления обуславливает и наличие многочисленных и разнообразных отраслей и сфер государственного управления;

сфера государственного управления - это комплекс организационных отношений по поводу осуществления межотраслевых полномочий специального назначения (например, стандартизация, сертификация, метрология, государственная статистическая отчетность, планирование). В этих сферах органы государственного управления осуществляют контрольно-надзорные полномочия в установленных законом масштабе и границах.

В дальнейшем характеризуя государственное управление, мы будем исходить из узкого его смысла как государственно-административное управление.

Вопрос о сущности, методах, принципах, характеризующих государственное управление, исследован в значительной мере, большое количество опубликованных научных работ говорит о живом и глубоком интересе ученых к исследуемой проблеме. Сложность заключается в том, что в правовой литературе нет единого подхода к толкованию категории «государственное управление».

В современной юридической литературе предлагаются различные определения понятия «государственное управление». Считается, что главной сутью государственного управления всегда является властная деятельность («распоряжение вещами»), которая осуществляется органами государства, т.е., в конечном счете, управление «вещами» - это всегда управление людьми. Ученые-административисты Г.В. Атаманчук, К.С. Бельский, Ю.М. Козлов, Л.М. Рябцев, А.Н. Крамник, С.М. Забелов и др. определяют государственное управление как исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти, одним из существенных признаков которой является ее подзаконный, вторичный характер, по сравнению с законодательной деятельностью. Таким образом, государственное управление рассматривается как форма осуществления функций государства, как вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть.

Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов не исключая изложенное выше понимание государственного управления, но вместе с тем указывают, что «государственное управление» - более широкая категория чем исполнительная власть. Это воздействие государственных институтов на деятельность общества, его отдельных групп, в котором реализуются общественные потребности и интересы, общезначимые цели и воля общества. Это деятельность государства по осуществлению его властной и других функций всеми органами, институтами всех ветвей власти, но в различных формах. Управление - нечто иное, как система или механизм организации жизнедеятельности общества посредством осуществления и функционирования ветвей власти через создаваемые ими государственные органы, а также через общественные объединения.

Оставляя за рамками учебного пособия известную дискуссионность отдельных положений, высказанных в научной литературе, мы придерживаемся той точки зрения, согласно которой основными чертами государственного управления являются:



а) государственное управление - отдельный вид государственной деятельности наравне с законодательной, судебной деятельностью, прокурорским надзором по осуществлению единой государственной власти, имеющей функциональную и компетенционную специфику, отличающую его от иных видов (форм) реализации государственной власти;

б) государственное управление по своему качеству - деятельность исполнительно-распорядительного характера. Основным направлением ее является исполнение, т.е. проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов. Достигается эта цель использованием необходимых юридически властных полномочий (распорядительство). Например, ст. 3 Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 г., № 424-З «О Совете Министров Республики Беларусь» закреплено, что Совет Министров в пределах своей компетенции обеспечивает исполнение Конституции, законов, актов Президента, осуществляет контроль за их исполнением подчиненными ему республиканскими органами государственного управления и иными государственными организациями, а также местными исполнительными и распорядительными органами, физическими лицами и организациями.

Эти два вида действий - исполнительность и распорядительность взаимосвязаны, применяются, дополняя друг друга. По своей сущности они образуют единую управленческую деятельность.

в) государственное управление - прерогатива специальных субъектов, обобщенно обозначаемых как исполнительно-распорядительные органы государственной власти или же органы государственного управления. Оно имеет публичный характер, политический оттенок и является государственно-властным. Публичность управления подчеркивает его государственный характер, в отличие от общественного и частного. Общественное и частное управление осуществляется не от имени государства, а от имени общественной организации, коллектива людей. Одной из особенностей государственного управления является то, что оно имеет государственно-властный характер. Наличие этого признака свидетельствует о возможности применения мер государственного принуждения в процессе осуществления управления.

г) государственное управление - исполнительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного и непосредственного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством. Непосредственность такого руководства обусловлена тем, что именно в ведении (организационном подчинении) органов государственного управления находится основная масса объектов собственности, выражая тем самым качество государства как собственника основных средств производства;

д) государственное управление - подзаконная деятельность, осуществляемая «на основе и во исполнение закона»; она вторична по отношению к законодательной деятельности, основывается на законе или вытекает из сущности нашего законодательства.

К характеристике государственного управления можно добавить и некоторые иные специфические его признаки, в числе которых: вертикальность (субординационность, иерархичность) системы исполнительно-распорядительных органов; реализация принадлежащих этим субъектам юридически властных полномочий в административном, т.е. во внесудебном порядке; предусмотренная действующим законодательством возможность административного правотворчества (сочетание правоприменения с правоустановлением); включение в механизм (систему) государственного управления не только исполнительно-распорядительных органов, но и всех иных звеньев управленческого аппарата (например, администрации государственных предприятий, организаций и учреждений).

Общеизвестно, что государственное управление осуществляется в отношении человеческой деятельности и не включает в себя управление вещами, предметами. Речь может идти лишь об отношениях, возникающих по поводу данных вещей, предметов, хотя управление, например, в народном хозяйстве, и имеет целью количественное и качественное изменение материального продукта как результата обобществленной коллективной деятельности людей. Следовательно, государственное управление своей объективно

обусловленной и естественной границей имеет отношения между людьми, т.е. общественные отношения, на которые и воздействует весь управленческий механизм. Разумеется, в известной мере можно говорить и о том, что материальные объекты природы также подвержены управленческому влиянию, ибо даже устранение угрозы, исходящей от стихийных природных процессов, может быть результатом и волевой деятельности людей

Таким образом, приведенные характерные признаки государственного управления позволяют сделать следующие выводы:

Во-первых, государственное управление и осуществляющие его функции государственные органы есть составная часть единого механизма государственной власти.

Во-вторых, государственное управление различными сторонами государственной и общественной жизни не является исключительной функцией исполнительного аппарата государства. В этом процессе активно участвуют и другие субъекты единой государственной власти при осуществлении ими организационных или управленческих функций. При этом главное в содержании управляющего воздействия состоит не столько в принятии соответствующих решений (например, законов), а в их реализации, т.е. в строгом проведении в жизнь содержащихся в них юридически-властных требований, а это и есть процесс исполнения. При этом не имеет принципиального значения, кто является субъектом принятия соответствующего решения - законодательный либо исполнительно-распорядительный орган. Государственное управление может быть присуще и общественным организациям или их органам в случае делегирования им исполнительно-распорядительных полномочий со стороны государства, также как и судебным органам, например, председателям суда при руководстве судом.

Таковы наиболее емкие черты, отражающие сущность государственного управления. Исходя из этого, можно сделать следующее определение государственному управлению – это подзаконная юридически властная организующая деятельность аппарата управления (органов исполнительной власти), состоящая в практическом исполнении законов в процессе повседневного и непосредственного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством.

В теории административного права выделяют следующие видами государственного управления:

1) внутреннее государственное управление, осуществляемое исполнительными органами государственной власти в целях организации самой системы этих органов и обеспечения правовых режимов их работы, т. е. для проведения позитивной управленческой деятельности для решения государственных задач и исполнения нормативных правовых актов (осуществление действий по организации деятельности самих исполнительных органов государственной власти, совершенствованию института государственной службы, разработка и принятие нормативных правовых актов);

2) внешнее государственное управление осуществляется органами исполнительной власти в целях реализации «внешних» (в том числе иногда и принуждающих) полномочий, т. е. полномочий, адресованных субъектам права (физическим и юридическим лицам), не входящим в структуру государственной администрации (например, осуществление деятельности по регистрации и лицензированию);

3) государственное управление - внутриорганизационное осуществление исполнительно-распорядительных функций органами законодательной (представительной) власти, судами, прокуратурой и иными государственными органами, традиционно не относящимися к исполнительным органам государственной власти. А.Н. Крамник вполне обоснованно выделяет еще такие виды государственного управления как местное управление и самоуправление, а также хозяйственное.

Функция управления - это конкретное направление управляющего (организующего, регулирующего, контролирующего и пр.) воздействия государственного управления на объект управления. Функции управления имеют конкретное содержание и осуществляются с помощью конкретных способов и форм управления (например, принудительные механизмы,

издание правовых актов управления, подчиняющее воздействие). К основным функциям государственного управления можно отнести следующие.

1. Информационное обеспечение деятельности государственных органов, т. е. сбор, получение, обработку, анализ информации, необходимой для осуществления государственной (управленческой) деятельности. В теории это называется информационным обеспечением управления.

2. Прогнозирование и моделирование (научное предвидение, систематическое исследование состояния, структуры, динамики и перспектив управленческих явлений и процессов). В теории административного права прогнозирование определяется как способ разработки научно обоснованных оценок будущих процессов и ситуаций, которые подлежат управленческому влиянию. Прогнозирование играет в государственном управлении важную роль, поскольку без него невозможно предвидеть последствия принятия того или иного управленческого решения. Моделирование - это создание системы управления, предназначенной для спланированного управления, решения задач и достижения поставленных целей;

3. Планирование - (определение цели, необходимых ресурсов, способов, сроков, форм и методов поэтапного контроля за действиями объекта). Планирование - это процесс составления, согласования, утверждения планов в управлении. Оно играет существенную роль в достижении поставленной цели, поскольку от качества планирования зависит ожидаемый результат. Планирование часто применяется в государственном управлении в виде принятия государственных комплексных программ.

4. Организация - это формирование системы государственного управления на основе установленных принципов и подходов, определение структуры управляющей и управляемой систем в государственном управлении. Организующая деятельность включает действия и решения, конечной целью которых является обеспечение надлежащего функционирования органов государственного управления.

5. Распорядительство - т. е. оперативное регулирование управленческих отношений, возникающих по поводу осуществления полномочий государственных органов и должностных обязанностей.

6. Руководство - это установление правил и нормативов деятельности и отдельных действий государственных органов (государственных служащих, должностных лиц), управляемых объектов; общее руководство - это определение содержания государственной деятельности (например, управленческой).

7. Координация - (обеспечивает согласование деятельности систем управления). Координация представляет собой согласованность деятельности разных государственных органов для достижения общих цели и задач.

8. Контроль - это наблюдение за качеством управленческой деятельности, выявление ошибок в управлении и степени соответствия управленческих действий и административных актов принципам законности и целесообразности.

9. Регулирование - это установление общеобязательных требований и процедур для объектов управления и различных субъектов права в целях обеспечения общественного порядка, безопасности, равенства участников экономических отношений, основ демократической конкурентности, прав и свобод граждан.

10. Учет - это фиксация информации, выраженной в количественной форме, о движении материальных ресурсов государственного управления, о результатах реализации управленческих отношений, полномочий государственных органов, государственных управленческих решений. Учет предназначен для определения наличного количества каких-либо предметов, документов, фактов.

2.2. Исполнительная власть: механизм осуществления, соотношение с государственным управлением.

В Конституции закреплены наиболее общие принципы (ст. 6 Конституции), характеризующие ветви законодательной, исполнительной и судебной власти, каждая из которых самостоятельна.

Исполнительная власть - абстрактная политико-правовая категория, указывающая на существование государственной власти, которая призвана исполнять законы, претворять в жизнь их правовые нормы, обеспечивать бесперебойное функционирование государственных органов, защищать права и свободы человека, поддерживать общественный порядок и безопасность. Осуществление указанных функций исполнительной власти есть результат совершения управленческих действий и принятия управленческих решений.

Исполнительная власть является отдельным видом государственной власти и занимает одно из ведущих мест в системе разделения властей. Государство немислимо без исполнительной власти, ибо оно не могло бы по настоящему действовать, осуществлять свои задачи и функции.

Для исполнительной власти характерны следующие признаки:

1. Исполнительная власть представляет собой относительно самостоятельную ветвь единой государственной власти Республики Беларусь, тесно взаимодействующую с законодательной и судебной ее ветвями. Разделение властей нельзя абсолютизировать, доводя дело до признания полной независимости каждой ветви. Все они взаимосвязаны, что однако, не должно приводить к подмене одной ветви власти другой.

2. Исполнительная власть самостоятельна в функционально-компетенционном смысле. Ее функции связаны с практической реализацией законов в общегосударственном масштабе, 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. Действующим законодательством фиксируются функции и компетенция не самой исполнительной власти, как государственно-правового института, а субъектов, реализующих ее.

3. Отличительным признаком исполнительной власти является то, что власть реализуется в общегосударственном масштабе и имеет универсальный характер во времени и пространстве, т. е. осуществляется везде, где функционируют человеческие коллективы. Она непосредственно организует обеспечение национальной безопасности, работу государственных предприятий, организаций и учреждений, осуществляет общее руководство негосударственными организациями (регистрация, лицензирование, налогообложение, контроль), с помощью правовых норм воздействует на граждан и организации. Она в процессе исполнения актов высшего руководства осуществляет еще и правотворчество, и юрисдикционную деятельность (принуждает, разрешает споры).

4. Исполнительная власть олицетворяется в деятельности специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией. Таково одно из неперенных требований разделения властей. Соответственно исполнительная власть представлена в государственно-властном механизме органами исполнительной власти. Органы исполнительной власти образуют единую систему исполнительной власти в Республики Беларусь во главе которой стоит Совет Министров (ст. 106 Конституции).

5. 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, т.е. категория базового характера. В силу этого исполнительная власть не тождественна и государственному управлению, которое всегда характеризовалось как определенный вид государственно-властной деятельности;

6. Выражается в особом виде государственной деятельности и по своей сути правоприменительна. Это ее принципиальное качество и назначение. Для исполнительной

власти характерно в основном правоприменение позитивного характера, т.е. прямое исполнение требований законодательства прежде всего в целях организации нормальной и эффективной работы всех находящихся под ее воздействием объектов экономики, культуры, социальной сферы и т.п.;

7. Исполнительная власть характерна тем, что в непосредственном распоряжении ее субъектов находятся все наиболее существенные атрибуты государственной власти: финансы; важнейшие средства коммуникации; армия и иные воинские формирования, органы внутренних дел, службы внутренней и внешней безопасности, исправительно-трудовые учреждения и т.п. Субъекты исполнительной власти используют имеющиеся у них фактические и правовые возможности для осуществления внесудебного, административного принуждения. Принудительность, опора на силу, возможность самостоятельность осуществлять физические, организационные и иные меры принуждения в административном порядке - важная черта исполнительной власти.

Изложенные в учебном пособии характерные признаки и особенности понятий «государственное управление» и «исполнительная власть» дают необходимую основу для решения вопроса о соотношении исполнительной власти и государственного управления.

Термин «государственное управление» имеет практический организационно-юридический смысл. Государственное управление - это форма осуществления исполнительной власти, т. е. деятельность по осуществлению исполнительной власти (ее можно также назвать исполнительно-распорядительной деятельностью). Государственное управление - это государственная деятельность, обеспечивающая надежную и слаженную работу государственного механизма. Необходимыми атрибутами государственного управления являются нормотворчество, реализация властных полномочий и мер государственного принуждения, регулирование и т. д. Понятие «исполнительная власть» является более узким по отношению к понятию «государственное управление», так как исполнительная власть производна от государственного управления; эффективность ее функционирования находится в прямой зависимости от уровня организации системы государственного управления. Государственное управление осуществляется в определенных пределах и органами других ветвей власти. Законодательная и судебная власть, выполняя присущие только им функции и полномочия, также используют в своей деятельности и государственное управление. Оно является более широким понятием по отношению к исполнительной власти, обуславливает качественные характеристики последней и наблюдается в деятельности всех ветвей государственной власти. Соответственно все субъекты исполнительной власти одновременно являются звеньями системы государственного управления. Однако обратное неверно: не все такого рода звенья могут быть субъектами исполнительной власти в ее конституционном смысле, так как иначе придется признать в качестве таковых, например, администрацию государственного предприятия, или учреждения, либо государственных организаций и т.п., таких звеньев системы государственного управления, которые находятся за пределами действия принципа разделения властей.

Тем не менее государственное управление - реальность, без которой не может работать государственно-властный механизм. По нашему мнению, государственное управление по своему назначению представляет собой вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть. Исполнительная власть является по существу политико-правовой категорией, в то время как государственное управление - организационно-правовой.

Таким образом, суть проблемы исполнительной власти и ее соотношения с государственным управлением не должна сводиться к подмене одних терминов другими. Государственно-управленческая деятельность всегда была необходимой, и сохраняется в качестве таковой в наши дни.

А.Н. Крамник придерживается противоположной точки зрения, он считает, что исполнительная власть более широкая категория, чем государственное управление. Аргументирует это тем, что «именно в процессе государственного управления проявляется основное предназначение исполнительной власти - исполнение законов. Само собой разумеется, что в исполнении законов принимает участие и суды, и прокуратура, и местные Советы депутатов, и граждане, и даже сам законодательный орган. Поэтому исполнительная власть не обладает монополией на исполнение законов. Однако только она уполномочено проводить законы в жизнь, развивая, уточняя, детализируя и конкретизируя их. Иначе говоря, исполнительная власть вправе «законодательствовать», правотворчеством, издавать административно-нормативные акты и обладает юрисдикционными возможностями подобно судебной власти» и далее уточняет: «государственное управление никак не может реализовываться законодательной и судебной властью. Она претворяется аппаратом Национального собрания, председателями судов, которые не представляют ветви власти. Указанное управление представляет отдельный вид государственного управления – внутриорганизационное управление». И на основании изложенного делает вывод: «Стало быть, во внутриорганизационном государственном управлении реализуется исполнительная власть». Что представляется весьма спорной позицией. К тому же в том же учебном издании, характеризуя государственное хозяйственное управление, вполне обоснованно заключает, что «хозяйственное (производственное) управление осуществляет администрация государственных предприятий (организаций), учебных заведений, учреждений культуры, здравоохранения, которое является разновидностью государственного, обладая всеми его признаками». Исходя из этого следует, что органы хозяйственного управления являются органами исполнительной власти, если сама исполнительная власть более широкая категория, чем государственное управление. Что совершенно противоречит конституционному принципу разделения властей и действующему законодательству.

Исходя из изложенного, исполнительная власть – ветвь единой государственной власти, выраженная системой органов исполнительной власти, осуществляющих отдельный вид государственной деятельности - государственное управление, направленное на решение задач стоящих перед обществом и государством на основе действующего законодательства и реализующих государственно-властные полномочия исполнительно-распорядительного характера.

### 3. Социально-правовые и организационные принципы государственного управления.

Принцип (от лат. – «principium» – первоначало, первооснова) представляет собой закономерность, отношение или взаимосвязь общественно-политической природы и других групп элементов государственного управления, выраженную в виде определенного научного положения, закрепленного в большинстве своем правом и применяемого в теоретической и практической деятельности людей по управлению. Отличительные свойства принципа диалектичность и системность.

Анри Файоль писал, «что для того, чтобы осуществлять управленческую деятельность, надо опираться на принципы, т.е. на признанные истины, считающиеся доказанными».

В научной юридической литературе, исходя из практики, принципы государственного управления делятся на следующие группы:

I. Общие (общесистемные или социально-политические) – общеметодологические принципы, сформулированные на основе познания общих законов социального и государственного управления, закрепленные в политических и правовых нормах, или применяемые в качестве научно-практических рекомендаций.

1. Принцип народовластия означает, что народ является единственным источником власти (статья 3 Конституции), он осуществляет свою власть непосредственно и через органы исполнительной власти. Контроль за деятельностью органов исполнительной власти осуществляется как со стороны органов законодательной и судебной власти, так и со

стороны народа. С этой целью установлен порядок предоставления отчетности должностных лиц органов исполнительной власти населению.

2. Принцип законности предполагает установление в государственном управлении режима повсеместного и полного исполнения правовых актов. Одной из основ поддержания законности и правопорядка является персональная ответственность должностного лица и гражданина за нарушение закона.

3. Принцип разделения властей выражает существование и самостоятельность трех ветвей власти – законодательной, исполнительной, судебной. Каждая ветвь государственной власти осуществляет свои функции в установленных пределах.

4. Принцип гласности. Конституцией установлено, что нормативные акты государственных органов публикуются или доводятся до всеобщего сведения иным предусмотренным законом способом и тем самым граждане информируются о целях и задачах органов государственного управления. А статья 34 Конституции гарантирует своим гражданам право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов.

5. Принцип приоритета и гарантированности прав личности. Права человека являются высшей ценностью, и все государственные органы, в том числе органы исполнительной власти, несут ответственность перед гражданами. Права граждан должны быть защищены от произвола органов государства и должностных лиц.

6. Принцип сочетания централизации и децентрализации. Принцип централизации означает сосредоточение большей части государственных функций в ведении республиканских органов исполнительной власти, распространение государственного управления на территорию всего государства. Централизация вытекает из единства системы органов исполнительной власти. Принцип децентрализации означает закрепление предметов ведения и полномочий за тем или иным органом, которые он должен осуществлять самостоятельно без вмешательства со стороны вышестоящих органов. Децентрализация в государственном управлении – это передача компетенции и полномочий из центра органам местного управления и самоуправления. Особой разновидностью децентрализации является делегирование органом исполнительной власти части своих полномочий органу в целях удобства управления на основе приближения его к обстоятельствам. Принцип сочетания централизации и децентрализации организационно обеспечивается системой двойного подчинения объектов управления, т.е. подчиненностью 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 (территориальные) условия и особенности при осуществлении управления. Так, органы внутренних дел, осуществляя функции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, руководствуются своей деятельностью не только законами и актами республиканских органов, но актами органов местного управления и самоуправления.

7. Принципа эффективности (оптимальности) обеспечивает достижение целей управления при наименьших затратах сил, средств и времени.

8. Принцип объективности государственного управления - обуславливает строгое следование во всех управленческих процессах требованиям объективных закономерностей (естественно-природных и общественно-исторических) и действительного состояния общества и реализацию требований объективных законов и прогрессивных тенденций в практики управления.

II. Организационные принципы: отражающие характер, закономерности и специфику организационной структуры государственного управления. Они являются базой для определения и распределения компетенции между органами государственного управления, создавая, таким образом, единый механизм государственного управления, который должен функционировать эффективно, не допуская параллелизма и дублирования.

1. Принцип единства системы органов государственной власти, характеризующий социальные и организационные качества власти нашего государства. Он указывает на всестороннюю структурную и функциональную взаимосвязь органов государственного управления с представительными органами государства, фиксирует условия и возможности участия других государственных органов в осуществлении государственно-управляющих воздействий, а также определяет, что все звенья и подсистемы государственного управления в различных областях и сферах объединены в единую систему органов государственного управления.

2. Территориально-отраслевой принцип отражает специфику современной деятельности людей, в которой производство материальных и духовных благ в технологическом плане, с одной стороны, чрезвычайно дифференцируются, распадается на отдельные специализированные производства, а с другой стороны – интегрируется, объединяется в единый производственный комплекс. Этот принцип получает дальнейшее развитие в связи с созданием производственных объединений – концернов.

3. Линейно-функциональный принцип находит проявление главным образом в построении органов государственного управления, а системы таких органов строятся либо на функциональной, либо на отраслевой основе. Линейно-функциональный принцип более выражен при формировании внутренних структурных взаимосвязей органа управления, где он отражает характер подчинения подразделений и сотрудников.

4. Принцип двойного подчинения обеспечивается системой взаимоотношений, при которой нижестоящий орган управлений действует под одновременным и непосредственным руководством как соответствующего местного органа государственного управления (или органа общей компетенции), так и вышестоящего органа управления. Этот принцип «связывает» один и тот же орган с двумя другими «по вертикали» и «по горизонтали» и этим самым обеспечивает реализацию задач и функций государства во взаимосвязи с местным управлением. Например, органы внутренних дел находятся в двойном подчинении. Например, УВД Гродненского облисполкома по вертикали подчиняется МВД Республики Беларусь, а по горизонтали Гродненскому областному исполнительному комитету.

5. Принцип сочетания коллегиальности и единоначалия во многом обуславливает конкретные формы организации органов управления, придает особый характер их взаимосвязям. Если единоначалие как форма организации присуще преимущественно отраслевым органам (министерствам), то коллегиальность – органам общей компетенции (Правительство, исполнительные комитеты, местные администрации).

III. Принципы государственно-управленческой деятельности, раскрывающие закономерности, отношения и взаимосвязи методов, форм и стадий управленческой деятельности государственных органов при формировании и реализации управленческих функций и поддержании собственной жизнеспособности.

1. Принцип соответствия элементов (методов, форм и стадий) управленческой деятельности государственных органов их функциям и организации. Он исходит из реально существующей зависимости между реализуемыми управленческими функциями, организацией государственного органа и структурой его внутренней и внешней жизнедеятельности. В известной степени этот принцип дифференциации управленческой деятельности в зависимости от положения органа в сложной иерархической организационной структуре государственного управления.

2. Принцип правового обеспечения (правового регулирования) этой деятельности. В актах, определяющих компетенцию органов государственного управления должны указываться не только их задачи, функции, порядок организации, но и порядок деятельности.

3. Принцип конкретизации управленческой деятельности и личной ответственности за ее результаты соответственно каждого органа управления и должностного лица.

4. Принцип стимулирования управленческой деятельности. Этот принцип связан со стимулированием любой производственной и управленческой деятельности. К



управленческим работникам применяется много морально-идеологических и экономических стимулов.

5. Принцип подбора и расстановки управленческих кадров по деловым и моральным качествам.

6. Принцип непрерывного повышения квалификации управленческих кадров.

7. Принцип движения и обновления (служебной перспективы) управленческих кадров, объективно связан с реальными человеческими возможностями, демократическими основами управления.

Таким образом, система принципов государственного управления характеризуется особым элементарным составом и сложной структурой. Входящие в нее принципы находятся между собой во взаимосвязи и определенной соподчиненности. Критерием эффективности применения принципов государственного управления является достижение гармоничности и комплексности общественной жизни в целом и ее отдельных сфер и областей.

## **Тема 2. Административное право как отрасль права, наука и учебная дисциплина**

Вопросы:

1. Круг общественных отношений, регулируемых административным правом. Методы административно-правового регулирования.

2. Система административного права. Соотношение административного права с другими отраслями права: взаимосвязь и разграничение.

3. Наука административного права: понятие, предмет, место в системе юридической науки.

1. Круг общественных отношений, регулируемых административным правом. Методы административно-правового регулирования.

В соответствии с общей теорией права критериями отраслевого деления в праве традиционно считаются предмет и метод правового регулирования. Вопрос о предмете той или иной отрасли права считается сложным и, как правило, вызывает дискуссии в юридической литературе. Это объясняется тем, что различные отрасли права тесно взаимодействуют друг с другом, переплетаются в процессе регулирования общественных отношений.

Предмет является главным, материальным критерием разграничения права по отраслям, поскольку он имеет объективное содержание, предопределен самим характером общественных отношений и не зависит в принципе от воли законодателя.

Предметом любой отрасли права является круг однородных общественных отношений, регулируемых его нормами. А от него зависят иные признаки отрасли: метод правового регулирования; принципы отраслевого регулирования; цели отрасли права; субъекты отрасли права и отраслевых правоотношений; источники права; система отрасли права.

Исходя из этих теоретических предпосылок и следует подходить к характеристике административного права.

Административное право является одной из самых крупнейших, объемных, фундаментальных и сложнейших отраслей

публичного права, нормы которой регулирует широкий круг отношений в области организации и деятельности системы органов исполнительной власти, создания эффективной государственной службы, обеспечения законности в области функционирования исполнительной власти.

Это обусловлено специфическим предметом данной отрасли права, широтой и глубиной отношений, которые регулируются его нормами. Ведь исполнительная власть, управленческая деятельность и само управление пронизывает практически все сферы жизнедеятельности общества и государства.

Возникает логичный вопрос, какие отношения составляют предмет административного права. Следует отметить, что среди ученых-административистов нет единства мнений о сущности и содержании предмета административного права.

По мнению Ю.М. Козлова, «административное право - это совокупность правовых норм, с помощью которых государство регулирует общественные отношения, возникающие в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти». А.П. Коренев полагает, что «административное право... предназначено регулировать... общественные отношения в... сфере государственного управления, деятельности исполнительной власти». Аналогичной позиции придерживаются большинство ученых-административистов. Таким образом, государственное управление и деятельность исполнительной власти выступают в качестве тождественных понятий и в одинаковой степени могут рассматриваться в качестве предмета административно-правового регулирования.

Учитывая специфику предмета правового регулирования, административное право часто называют управленческим правом, так как ее нормы регламентирует управленческую деятельность, широкий круг общественных отношений по поводу организации и деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц.

Нормы административного права регулирует общественные отношения, возникающие в регулятивной и охранительной административной деятельности, как материальные, так и процессуальные. Данная отрасль права регулирует отношения с участием большого круга субъектов. К ним относятся граждане, и все существующие органы публичной власти, и все организации любых форм собственности. Именно административное право закрепляет обязанности и права участников этих отношений, их властных и невластных субъектов.

Предмет административного права труднообозрим еще и потому, что существует огромное множество источников административного права. Ими могут быть как законы, так и различные подзаконные акты.

Границы административного права весьма широки, но не настолько, чтобы оно (или то, что под ним понимается в общепринятом логическом смысле) было бы недостижимо для разумного осмысления.

Специфика общественных отношений, составляющих предмет административно-правового регулирования заключается в том, что они могут возникать (соответственно изменяться и прекращаться) в сфере организации и практической реализации исполнительной власти.

Следовательно, совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления, которые возникают, изменяются и прекращаются в процессе организации и функционирования исполнительной власти, составляет предмет административного права. Эта группа правоотношений непосредственно связана с государственно-управленческой деятельностью, а потому и обобщенно именуется управленческими.

Поэтому административное право существует для того чтобы выполнять роль юридического регулятора общественных отношений, возникающих в связи с организацией и функционированием исполнительной власти. Управленческие отношения под регулятивным воздействием административного права превращаются в правовые.

Для этих управленческих отношений характерно следующее:

- они непосредственно возникают в связи с практическим выполнением задач и функций государственного управления. Поскольку последняя в основном является функционированием субъектов исполнительной власти, постольку есть все необходимые основания для того, чтобы связать их с реализацией исполнительной власти;

- в них обязательно участвует в качестве одной из сторон соответствующий субъект исполнительной власти, представляющий (выражающий) в них государство, его интересы, его политику и, соответственно, он наделяется полномочиями государственно-властного

характера. Без участия такого субъекта общественные отношения не могут быть отнесены к предмету административного права;

- в них в принципе исключается юридическое равенство участников (сторон), так как это – отношения между управляющими и управляемыми;

- они складываются не только в связи с деятельностью по реализации исполнительной власти, но и по поводу осуществления субъектами исполнительной власти возложенных на них управленческих функций и полномочий;

- эти общественные отношения возможны только в процессе практической государственно-властной управленческой деятельности специальных субъектов государственной власти – органов государственного управления. Юридически-властные полномочия, их реализация в рамках управленческих отношений – обязательный элемент компетенции этих органов.

Если же орган государственного управления совершает действия, которые не предусмотрены его компетенцией и не установлены нормативными правовыми актами, если он не использует властных распорядительных полномочий, то в этом случае его деятельность не относится к сфере административно-правового регулирования. Поэтому не всякое общественное отношение в сфере государственного управления относится к предмету административно-правового регулирования. Например, отношения по управлению негосударственными формированиями - в частных предприятиях и т.п. - не имеют административно-правового характера, а потому не подпадают под его регулирование. В то же время нормы административного права оказывают свое регулирующее воздействие на деятельность негосударственных формирований, что особенно заметно в случаях, когда последние взаимодействуют с государственными органами и их должностными лицами. С другой стороны, не все отношения с участием органов исполнительной власти подвергаются административно-правовому регулированию, а значит, не все из них включаются в предмет административного права. Например, приобретая имущество, тот или иной государственный орган фактически совершает имущественную сделку в соответствии с нормами гражданского права. Заключение подобных сделок, т. е. участие в гражданско-правовых отношениях, разумеется, не входит в содержание действий по реализации исполнительной власти.

Поэтому с полной уверенностью можно сказать, что круг общественных отношений, составляющих предмет административного права, настолько обширен и разнообразен, что практически невозможно дать их исчерпывающий перечень.

Предметную сущность административного права составляют: функционирование исполнительной власти, осуществляющей государственное управление, виды административно-правовых норм, источники и система этой отрасли права, их взаимосвязи и развитие, правовое положение субъектов и объектов государственного управления, правовые формы и методы управления, административная ответственность и способы обеспечения законности в сфере государственного управления, административная юрисдикция государственных органов, общее, отраслевое и межотраслевое управление.

Следовательно, административное право имеет определенные границы правового регулирования - прежде всего сферу деятельности органов государственного управления и возникающие здесь общественные отношения управленческого характера.

Таким образом, при определении предмета административного права необходимо учитывать:

- а) сферу государственного управления, охватывающую любые проявления государственно-управленческой деятельности;

- б) наличие в ней действующего субъекта исполнительной власти или иного исполнительного органа;

- в) практическую реализацию ими распорядительных полномочий, предоставленных для осуществления государственно-управленческой деятельности.

В сферу регулирования административного права включается широкий круг общественных отношений, складывающихся в экономической, социально-культурной и административно-политической жизни страны.

Следует прежде всего наметить круг наиболее типичных отношений управленческого характера, подпадающих под административно-правовое регулирование. Лучшим вариантом их характеристики является классификационный. Эти отношения можно сгруппировать по различным основаниям.

I. В зависимости от субъектов управленческих отношений представляется возможным выделить следующие их виды:

- между вышестоящими и нижестоящими органами государственного управления, т. е. определяемые подчиненностью одних звеньев аппарата управления другим (например, между Советом Министров и любым министерством);
- между различными органами государственного управления, не связанными отношениями подчиненности (например, между двумя министерствами);
- между органами государственного управления и подчиненными, а также и не подчиненными им предприятиями, организациями и учреждениями;
- между органами государственного управления и гражданами;
- между органами государственного управления и негосударственными организациями.

II. По объему административной деятельности можно выделить управленческие отношения:

- в сфере общего управления (руководство комплексом отраслей государственного управления);
- в сфере специального управления (руководство по отдельным вопросам межотраслевого характера);
- в сфере отраслевого управления (руководство отдельной отраслью государственного управления).

III. В зависимости от конкретных целей возникновения административно-правового регулирования. По этому критерию выделяются две группы 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, общественные объединения, коммерческие структуры, включая частные). В принципе это и отношения по управлению государственными организациями, так как они не являются субъектами исполнительной власти.

Наконец, 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. Эту управленческую деятельность нередко именуют внутриаппаратной. Свой рабочий аппарат имеет, например, Национальное собрание Республики Беларусь, его Палаты, местные представительные органы. Конечно, такой аппарат не подменяет эти органы. Его роль подсобная, имеющая своим назначением обеспечение необходимых условий для эффективной работы указанных государственных органов. Например, это - делопроизводство, планирование, подготовка материалов, оказание организационной и

методической помощи комитетам и комиссиям и т.п. По сути это внутриорганизационная деятельность, не связанная с реализацией исполнительной власти.

Аналогичные по своему назначению управленческие проявления свойственны деятельности председателей судов, прокуроров, которые при этом не осуществляют функции правосудия или прокурорского надзора. Они обеспечивают их организационно. Подобного рода внутриорганизационные отношения также регулируются нормами административного права.

Кроме того, суды (судьи) часто реализуют юридически властные полномочия, характерные для исполнительных органов (например, при наложении административных взысканий, рассмотрении и разрешении жалоб физических и юридических лиц на неправомерные действия органов управления и их должностных лиц). Естественно, что такого рода их действия и возникающие при этом отношения прямо «вписываются» в предмет административного права.

IV. По областям административной деятельности следует выделить управленческие отношения:

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

Во всех названных видах управленческих отношений непременно участвует тот или иной орган государственного управления.

На основе изложенных позиций возможно получить обобщенную характеристику предмета административного права. Он достаточно разнообразен, но в принципе охватывает однотипные общественные отношения, управленческие по своей природе, а именно: управленческие отношения, в рамках которых непосредственно реализуются задачи, функции и полномочия исполнительной власти; управленческие отношения внутриорганизационного характера, возникающие в процессе деятельности иных государственных органов (органы законодательной, судебной власти, прокуратуры); отдельные управленческие отношения организационного характера, возникающие в связи с осуществлением общественными объединениями внешневластных функций и полномочий.

Административное право, осуществляя регулятивную функцию, использует ряд правовых средств (способов) воздействия на управленческие отношения, на поведение их участников. Эти средства называются методами правового регулирования административно-правовых отношений.

С. С. Алексеев указывает, «что главная особенность каждой отрасли права - наличие особого юридического режима (метода регулирования), который во многом ориентирован на способы правового регулирования - дозволения, запреты, обязывания». В сфере общественных отношений, являющихся предметом административного права, можно обнаружить действие всех упомянутых методов правового регулирования.

Общераспространенным является мнение о том, что изучение методов административного права позволяет ответить на вопрос: как осуществляет управление (управленческую деятельность) право-

Метод административно-правового регулирования выражает характер и юридическое содержание властного воздействия государства на волю и поведение участников административно-правовых отношений. В литературе существует несколько подходов к вопросу о классификации методов правового регулирования. В зависимости от сочетания различных признаков в теории права можно обнаружить три метода (типа) правового регулирования: дозволение, предписание и запрет.

Предписание – это возложение соответствующей нормой права прямой юридической обязанности совершить то или иное юридически значимое действие в условиях, предусмотренных данной нормой. Следовательно, норма указывает, что нужно поступить в соответствующих условиях именно так, а не иначе. Например, установлено, что общественные объединения для получения статуса юридического лица (в гражданско-

правовом смысле) должны пройти государственную регистрацию в полномочных органах исполнительной власти; граждане, достигшие 16-летнего возраста, должны получить паспорт и т.п.

Запрет – это фактически также предписание, но иного юридического содержания. Его смысл состоит в том, что норма права возлагает на своих адресатов прямую юридическую обязанность воздержаться от совершения определенных юридически значимых действий в условиях, предусмотренных данной нормой. Например, сотрудникам органов внутренних дел запрещено использование оружия в отношении беременных женщин, лиц с явными признаками инвалидности, а также при значительном скоплении людей, например, для освобождения заложников и т.п.

Дозволение – это юридическое разрешение совершать те или иные юридически значимые действия в условиях, предусмотренных данной нормой, либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению.

Конечно, каждая правовая отрасль использует названные методы с учетом особенностей своего предмета регулирования, т.е. общественных отношений. Различия же между отраслями права можно провести по степени (удельному весу) практического использования того или иного метода. Так, для уголовного права наиболее характерны запреты, для гражданского права – дозволения и т.п. Однако дозволения можно обнаружить и в содержании уголовно-правовых норм, в то время как запреты и предписания могут содержаться в нормах гражданского права. Например, Гражданский кодекс Республики Беларусь не допускает использования гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также действий, осуществляемых исключительно с намерением причинить вред другому лицу. В то же время он устанавливает, что нарушение права граждан заниматься предпринимательской деятельностью влечет недействительность правового акта, устанавливающего те или иные ограничения. В данном случае налицо прямое юридическое предписание.

Сама природа права предопределяет набор правовых средств, юридических возможностей, которые могут быть использованы отраслями права.

Представляя собой сложное, многогранное правовое явление, каждый отраслевой метод выражает особый юридический режим регулирования и состоит в специальном комплексе приемов и средств регулирования, который существует только в данном конкретном нормативном материале и тесно связан с соответствующей группой общественных отношений – предметом правового регулирования.

Суть методов административно-правового регулирования управленческих отношений заключается в следующем:

- установление определенного порядка действий;
- предписание к действию в определенных условиях и надлежащим образом, предусмотренным соответствующей административно-правовой нормой;
- запрещение определенных действий - установление запрета, основанного на потенциале государственного принуждения под угрозой применения соответствующих средств юридического воздействия;
- предоставление возможности выбора одного из предусмотренных административно-правовой нормой вариантов должного поведения;
- предоставление возможности совершать либо не совершать действия, предусмотренные административно-правовой нормой в определенных ею условиях.

Наиболее характерно для метода административного права использование предписания, т. е. прямых средств распорядительного свойства, что предполагает односторонность волеизъявлений одного из участников административных властеотношений. Свое выражение они находят в том, что одной стороне административных отношений предоставлен определенный объем юридически властных полномочий, адресуемых другой стороне, которая является обязанной. На этой основе отношения

управленческого характера, испытывающие на себе воздействие административно-правового метода регулирования, часто называют отношениями власти и подчинения.

Согласно другой классификации, в теории права выделяются два основных метода правового регулирования - императивный и диспозитивный, которые свойственны двум большим противоположным по своему характеру и назначению блокам правовых норм и правовых отраслей - публичному (административному, конституционному, процессуальному и др.) и частному (гражданскому, трудовому) праву.

Императивный метод правового регулирования - это метод властных предписаний, характерный прежде всего для административного права. Этот метод отличается властно-императивными началами регламентации отношений и характеризуется отношениями субординации (подчиненности), установлением соответствующего правового статуса субъектов права.

Диспозитивный метод (метод координации) в отличие от императивного метода предполагает юридическое равенство участников правоотношений и применяется в основном в гражданском праве (он вообще присущ отраслям частного права: гражданского, трудового, семейного). Юридическим фактом в данном случае выступает, как правило, договор, в котором сторонами самостоятельно на равноправной основе устанавливаются права, обязанности и ответственность в случае нарушения положений договора. Диспозитивный метод характерен и для установления правового статуса государственных служащих, и для осуществления ими должностных полномочий в сфере государственного управления.

Административное право как отрасль публичного права, регулирующая отношения, одним участником которых всегда выступает орган (должностное лицо), наделенный юридически властными полномочиями, использует преимущественно метод централизованного, императивного регулирования, иногда дополняемый элементами диспозитивности. Императивный метод рассчитан на отношения неравенства их участников и односторонность юридически властных волеизъявлений. Но поскольку государственно-управленческая деятельность предполагает и возможность возникновения отношений горизонтального типа, когда субъекты обладают равным объемом властных полномочий либо не находятся в служебном подчинении, используется децентрализованный способ, позволяющий сторонам действовать по своему усмотрению, но обязательно в рамках условий, предусмотренных административно-правовой нормой. Степень использования отрасли права того или иного средства в общем объеме правового регулирования определяется особенностями предмета данной отрасли права. Механизму административно-правового регулирования, отличающемуся высокой степенью императивности, в большей мере присущи централизованные связывания в форме предписаний и запретов.

Одной из современных тенденций в развитии белорусского законодательства вообще, а административного - в частности является некоторое усиление роли диспозитивного метода правового регулирования, т. е. переход от императивности в управлении к таким формам регламентации, которые позволяют широко использовать и в управленческой практике договорные начала, максимально обеспечивать права и свободы граждан, гарантировать условия для проявления инициативы, творчества, предприимчивости.

Исходя из изложенного, можно заключить, что метод административного права - это императивно-правовое регулирование, посредством которого осуществляется социально необходимое воздействие на поведение участников общественных отношений.

Итак, административное право представляет собой самостоятельную отрасль права, состоящую из совокупности административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления и отношения управленческого характера, возникающие во внутриорганизационной деятельности иных государственных органов, а также в процессе осуществления общественными организациями внешневластных управленческих функций.

Признаки отрасли административного права: является одной из базовых, публичных отраслей права; имеет свой предмет регулирования – управленческие отношения, возникающие по поводу реализации исполнительной власти; имеет свой метод правового регулирования; присуща внутренняя организация – структура; имеет нормативную базу – нормативные источники.

Характеристика административного права будет неполной без анализа его функций. Функции административного права выражают его природу и роль применительно к управленческим отношениям в сфере государственного управления. Их сущность и специфика определяются предметом административного права и методом административно-правового регулирования.

В научной и учебной литературе функции административного права определяются как основные направления административно-правового регулирующего воздействия на управленческие общественные отношения, через которые проявляются его важнейшие внешние свойства как самостоятельной отрасли права. Содержание функций определяется объектом правового регулирования и правовыми целями.

В общей теории права обычно выделяют основные правовые функции: регулятивную и охранительную. Будучи одной из отраслей правовой системы, административное право ориентируется на указанные функции, соответствующим образом преломляя их в соответствии с потребностями административно-правового регулирования. Обобщенно характеризуя соответствующую им роль административного права, следует акцентировать внимание на главном в административно-правовом регулировании - на его регулятивной функции. Однако ограничиться данной констатацией недостаточно, поскольку регулировать общественные отношения можно различными средствами и с разнообразными конкретными целями. В силу этого функциональное содержание административного права может быть достоверно понято через детализацию форм проявления его ведущей, т.е. регулятивной, функции.

Имеются достаточные основания для выделения обобщенно выраженных и имеющих различную целевую нагрузку подобных форм, в которых, по существу, обнаруживается содержание регулятивной функции административного права.

1. Правоисполнительная функция, предопределяемая тем, что административное право есть 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 государственно-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 прав и интересов всех участников регулируемых управленческих отношений.

Административное право, выполняя свои функции, руководствуется основными принципами, общими с теми, на базе которых происходит реализация исполнительной власти. При этом основополагающее значение имеют те из них, которые закреплены в Конституции.

Таким образом, в настоящее время административное право является фундаментальной отраслью в правовой системе Республики Беларусь, занимая наряду с конституционным и гражданским правом ведущее место в регулировании общественных отношений. Административное право - это отрасль публичного права, нормами которой опосредуются и защищаются публичные интересы отдельной личности, общественные и государственные интересы.



2. Система административного права. Соотношение административного права с другими отраслями права: взаимосвязь и разграничение.

Любая система представляет собой совокупность элементов, гармонично взаимосвязанных между собой и образующих качественно однородное целое и характеризующаяся внутренним единством (единством целей, задач, функций системообразующих компонентов), а также возможностью автономного функционирования.

При этом следует подчеркнуть необходимость выделения системы административного права как отрасли права, как правовой науки и как учебной дисциплины.

Все три понятия, будучи вполне самостоятельными, взаимосвязаны, органически вытекают друг из друга, взаимно обусловлены.

Не может быть науки административного права без юридических норм, составляющих предмет научных исследований. Равным образом, предметом учебной дисциплины являются прежде всего действующие нормы административного права. Учебный предмет, естественно, должен основываться на прочных научных основах, являться результатом научных поисков ученых, сформулировавшим основные положения, понятия, логические схемы. Поэтому, в известном смысле, понятия «учебная дисциплина» и «наука» административного права являются совпадающими.

При этом, естественно, и учебный предмет, и научные знания базируются на отрасли права, призваны исследовать ее нормы и институты и вооружить обучающихся умением правильного применения административно-правовых норм.

В данном вопросе мы будем вести речь о системе отрасли административного права.

Административное право - целостная система правовых норм, которые объединяют предмет, цели, принципы, метод регулирования. Эти нормы должны быть согласованы друг с другом, опираться на единые принципы, использовать единую терминологию. Внутри отрасли существует субординация норм разной юридической силы, общих и специальных. А в целом отрасль создает специфический режим регулирования общественных отношений - административно-правовой.

С общетеоретических позиций система любой отрасли права представлена следующей конструкцией: отрасль - подотрасли - правовые институты - правовые нормы. Система административного права состоит из отдельных административно-правовых норм, институтов и подотраслей, тесно взаимосвязанных между собой и предназначенных для регулирования однородных общественных отношений, входящих в предмет данной отрасли права. Единство правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения, достигается путем их группировки в самостоятельные правовые институты, что обеспечивает целостность системы административного права. В административном праве их много (институты субъектов административного права, государственной службы, правовых актов управления, административного принуждения и др.).

Таким образом, система административного права – это единство и дифференциация административно-правовых норм, однородные группы которых образуют взаимосвязанные административно-правовые институты. Иными словами, система взаимосвязанных и расположенных в определенной логической последовательности совокупность институтов и подотраслей.

Вместе с тем правовые институты также можно группировать. Поскольку есть группы норм административного права, регулирующие управленческие отношения, связанные с особенностями какой-либо сферы деятельности государства, и группы норм, устанавливающих общие принципы государственного управления и реализации исполнительной власти, характерные для всех административно-правовых отношений, постольку институты административного права можно систематизировать и по этому признаку.

В соответствии с названным признаком в юридической литературе принято разделять две части административного права: Общую и Особенную. О сущности и структуре

административного права в научной литературе продолжают дискуссии. Не вдаваясь в их существо, отметим, что к Общей части относятся группы норм, закрепляющие: основные принципы государственного управления; правовое положение субъектов административного права; основы государственной службы; формы и методы государственно-управленческой деятельности и реализации исполнительной власти; способы и порядок обеспечения законности в государственном управлении.

К Особенной части относятся три большие группы норм, осуществляющие: а) государственное управление в экономической сфере (хозяйственной деятельности); государственное управление в социально-культурной; государственное управление в сфере административно-политического строительства.

А.Н. Крамник, определяет три части системы административного права: первая часть «Управленческое право», часть вторая «Административно-деликтное право» и часть третья «Процессуально-исполнительное право». Не отвергая наличие в системе административного права общей и особенной части, далее указывает, что «такой подход целесообразен для первой части, т.е. управленческого права, собственно административного права». В рамках такой системы учебная дисциплина «Административное право» изучается в ВУЗах (в том числе и в Академии МВД Республики Беларусь) в соответствии с типовой учебной программой, разработанной вышеуказанным ученым.

Систематизация административного права имеет не только теоретическое, но и практическое значение: она помогает правильному пониманию содержания административно-правовых норм, способствует решению задач унификации и кодификации административного права.

Структура административного права как науки изложена в третьем вопросе. Разница систематизации административного права как отрасли права и административного права как науки заключается в том, что при систематизации административного права как отрасли права элементами, подлежащими систематизации, являются непосредственно нормы административного права. При систематизации же административного права как науки в роли таких элементов выступают наши знания в этой сфере. Иными словами, отрасль административного права посредством норм регулирует общественные отношения, а наука изучает механизм административно-правового регулирования.

Являясь одной из базовых отраслей всей системы национального права, административное право широко взаимодействует с другими отраслями. Предмет административного права не охватывает все общественные отношения, возникающие в сфере государственного управления. Одной из особенностей его является то, что административное право, во-первых, в значительном объеме защищает (выполняет правоохранительную функцию) только регулируемые им управленческие отношения, но и многие другие общественные отношения (например, финансовые, трудовые, природоохранные и т.п.). Во-вторых, в ряде случаев оно не только осуществляет правовую защиту иных общественных отношений, но и выступает в роли их регулятора. Белорусское законодательство широко использует нормы административного права в интересах урегулирования налоговых, земельных, трудовых и других отношений. Так, именно ими устанавливается порядок взимания налогов, определяются функции надзорных органов, действующих в рамках предмета иных правовых отраслей (например, энергетического надзора, природоохранных инспекций и т.п.).

Существует тесное взаимодействие административного права с конституционным правом. Нормы последнего закрепляют основы организации и деятельности субъектов исполнительной власти, место ее субъектов в государственном механизме, их взаимоотношения с субъектами других ветвей государственной власти, права и свободы граждан, реализуемые в процессе осуществления исполнительной власти. Административное право берет начало в нормах конституционного права, детализирует и конкретизирует их; определяет правовую реализацию прав и свобод граждан, компетенцию различных звеньев

системы исполнительной власти; формы и методы государственно-управленческой деятельности и т. п.

Гражданское и административное право регулирует нередко с внешней стороны сходные общественные отношения имущественного характера, ориентируясь на преобладающее значение тех или иных элементов метода правового регулирования (на началах договора либо административного предписания). Нормами административного права регулируются правила движения имущества (передача, изъятие и т.д.) в сфере государственного управления. Нормы гражданского права регулируют отношения по владению, пользованию и распоряжению имуществом.

Административное право (особенно административно-деликтная часть) тесно соприкасается с уголовным правом. Нормы административного права определяют, какие деяния являются административными правонарушениями, и меры взыскания, применяемые к лицам, совершившим их. Уголовное право устанавливает, какие деяния являются преступлениями, и виды наказания за их совершение. За отдельные административные правонарушения предусмотрена административная преюдиция (например, статья КоАП 12.16 «Обман потребителей» и статья 257 УК «Обман потребителей»).

Довольно сложно провести разграничение между административным и финансовым, трудовым, экологическим правом. В механизме их соотношения наблюдается следующее: значительная часть относящихся к их предмету общественных отношений фактически регулируется нормами административного права и свойственными ему правовыми средствами. Показательно в этом смысле то, что защита таковых отношений осуществляется преимущественно в административно-правовом порядке.

Деятельность государственных служащих является смежной областью регулирования трудовым и административным правом. Государственные служащие действуют от имени и по поручению государства. В процессе своей деятельности они выполняют организующие функции. Поэтому деятельность государственных служащих от имени государства по выполнению организующих функций, относящихся к управленческой деятельности регулируется нормами административного права. Трудовые отношения служащего с администрацией (оплата, нормирование, охрана труда) к управлению не относятся и регулируются нормами трудового права.

Свое проникновение административное право осуществляет и в другие отрасли права.

3. Наука административного права: понятие, предмет, место в системе юридической науки.

Наука представляет собой весьма сложный и многогранный вид деятельности человека. Одновременно она является одной из форм общественного сознания, направленного на постоянное генерирование нового знания в результате особой специфической формы труда, и, соответственно, этот труд в целом определяется как научная деятельность.

Наука рассматривается в триединстве - как система знаний, как форма общественного сознания и как особая форма деятельности. Такой подход к пониманию науки позволяет концептуально обосновать ее место и роль в развитии общества.

Начало развитию науки административного права положила камералистика - наука о финансах, экономике, хозяйстве, управлении. Корни этой старейшей науки уходят в XVI столетие. Камеральная наука (которая считалась в ту эпоху также полицейской наукой) выработала свой инструментарий изучения управления, его структурную организацию и процесс совершенствования. Будучи политической по сути, камеральная наука учитывала также учение об экономике и о государственных финансах. На созданных теоретических основах возникла и новая наука административного права XIX столетия. Практически до XIX в. назначением полицейской государственной деятельности считалось обеспечение «счастья граждан», безопасности и благосостояния.

Соответственно этому с термином «полиция» идентифицировалось внутреннее управление (за исключением управления финансами). Поэтому в литературе по управлению именовалась «полицейской наукой». Она составляла комбинацию из описаний управленческих дел (случаев, мероприятий) и изданных в связи с этим инструкций и практических указаний по осуществлению административных действий. С развитием управления в важную правовую отрасль постепенно превращалось и административное право. Оно выработывало свою терминологию и создавало специальные правовые нормы, систему категорий, устанавливало формы и методы деятельности. Одновременно административное право представлялось и в качестве самостоятельной юридической дисциплины, которая стала предметом отдельной юридической доктрины. В процессе дальнейшего развития камералистики происходило одновременное обособление входящих в нее дисциплин. Наиболее значимым в деле формирования самостоятельной науки административного права явилось выделение из камералистики полицейского права.

Современная наука административного права является составляющей белорусской юридической науки и включает систему взглядов, идей, представлений о законодательстве, регламентирующих отношения в сфере государственного управления (исполнительной власти), о его социальной обусловленности и эффективности, о закономерностях, реформировании и тенденциях развития административного законодательства, об истории и перспективах развития, о зарубежном административном праве.

В процессе накопления и обработки научных знаний об административном праве используются определенные методологические средства, которые помогают обработке этих знаний, превращению их в систему научно-обоснованной информации.

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

Основной задачей науки административного права является юридическое толкование и создание теорий о применении (реализации) административного права. Ее задачами является выявление проблем в механизме административно-правового регулирования, толкование административно-правовых норм, разработка новых понятий и принципов, направленных на совершенствование государственной управленческой деятельности.

Научные изыскания способствуют повышению эффективности правоприменительной административно-правовой деятельности и укрепляют механизм административно-правового регулирования.

Предметом науки административного права является научно-теоретический анализ государственного управления (исполнительно-распорядительной деятельности), правоотношений в сфере государственного управления, административно-правовых норм и практики их реализации, выявление и изучение общих и характерных закономерностей механизма административно-правового регулирования.

Наука административного права исследует: правовой статус и систему органов исполнительной власти, их взаимоотношения с различными ветвями власти; правовое положение физических и юридических лиц в сфере государственного управления; административно-правовой статус государственных служащих; формы и методы управленческой деятельности; способы обеспечения дисциплины и законности в государственном управлении; организацию управления в отраслях и сферах; административно-юрисдикционную деятельность, а также административную деликтологию.

Теоретической основой науки административного права служат такие науки как (философия, наука социального и государственного управления, общая теория государства и права, политология и социология), так и научные труды отечественных и зарубежных ученых.

Используя методы научного анализа (исторический, логический, формально-юридический, социологический, сравнительно-правовой), наука административного права способна раскрыть проблемы современного правового регулирования управленческой

деятельности. Развитие этой науки немыслимо без постоянного изучения практической деятельности органов исполнительной власти, функционирование института государственной службы, вопросов административной деликтологии и др.

В системе науки административного права в определенной степени объективируется система административного права. Система науки, будучи системой знаний об административном праве, его подотраслях и правовых институтах, располагает изучаемые явления согласно внутренне присущей им последовательности, указывая каждому блоку правовых норм свое строго определенное место.

Однако система науки административного права шире и богаче системы отрасли права. Она представляет собой не только систему научных знаний о действующем административном праве и его институтах, но также знания о наиболее общих категориях (понятиях) административного права: предмете, методе, системе и принципах административного права, административно-правовых нормах и административных правоотношениях, их видах, субъектах и объектах этих отношений, об исполнительной власти, ее признаках и функциях. Система науки административного права не копирует систему отрасли, но объясняет ее, применяя для этого соответствующий понятийный инструментарий. Она не является чем-то застывшим и раз навсегда установленным, развивается в ходе поступательного движения регулируемых административным правом общественных отношений. С этой стороны система науки динамичнее системы одноименной отрасли: быстрее воспринимает изменения жизни, откликается на новые социальные потребности, оперативнее вносит коррективы в содержание своих частей. Особенностью системы науки административного права является то, что она интегрирует материал о всех системах административного права: институциональной, отраслевой, процессуальной и функциональной, - в единую систему знаний об административном праве. Несомненно, что ее конфигурация определяется прежде всего функциональной системой отрасли, но вместе с тем отражает основные особенности, свойственные вспомогательным системам, и кладет в основу своего построения принцип единства, в силу которого вся система науки выступает как единая.

Исследования в области административного права материализуются в монографиях, статьях учебниках и учебных пособиях, а в теоретическом плане получают выражение в различных научных построениях, концепциях, определениях классификациях.

Наибольший вклад в развитие науки административного права нашего государства внесли: доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент Национальной академии наук Беларуси, заслуженный деятель науки Шабайлов В.И., доктора юридических наук Д.А. Гавриленко, Л.М. Рябцев, А.Г. Тиковенко, С.А. Балашенко, Г.А. Василевич, Д.М. Демичев, А.М. Абрамович, О.И. Чуприс, кандидаты юридических наук А.И. Сухаркова, А.Н. Крамник, Т.В. Телятицкая, И.И. Мах, С.М. Забелов, А.А. Постникова, Д.Е. Тагунов и другие.

Наука административного права тесно связана с административно-правовой политикой и в определенной степени «создает» административное право посредством изучения и анализа управленческих действий, осуществляемых на основе закона разнообразными субъектами управления. К административно-правовой политике относится сравнительное правоведение в области действия и применения норм административного права. Административная политика исследует возможности создания новых моделей управления, улучшения организации управления и совершенствования управленческих действий, изменения правового режима управленческой деятельности. Цель такого исследования и вырабатываемых предложений - модернизация административного права, качественное применение его норм, а также совершенствование самой управленческой деятельности.

Таким образом, наука административного права - это система научных представлений, знаний и теоретических положений о закономерностях, действующих в сферах административного права как совокупности соответствующих правовых норм и их применения органами и должностными лицами исполнительной власти.

### Тема 3. Механизм административно-правового регулирования

Вопросы:

1. Понятие механизма административно-правового регулирования и его элементы. Административно-правовая норма, ее специфика, структура, виды.
2. Понятие и основные формы реализации административно-правовых норм. Применение административно-правовых норм как особая форма реализации.
3. Понятие и особенности административно-правовых отношений. Виды административных правоотношений.

1. Понятие механизма административно-правового регулирования и его элементы. Административно-правовая норма, ее специфика, структура, виды.

В теории права под механизмом правового регулирования понимается взятая в единстве система правовых средств, при помощи которой обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения. Вопрос о структуре механизма правового регулирования и его элементах в науке общей теории права решается неоднозначно. Так, С.С. Алексеев выделяет в его структуре в качестве правовых средств следующие элементы: юридические нормы, правовые отношения, акты реализации прав и обязанностей. Другие исследователи относят к элементам механизма правового регулирования нормы права, нормативные правовые акты, акты официального толкования, юридические факты, правоотношения, акты реализации права, акты применения права.

Между тем, все исследователи сходятся во мнении, что механизм правового регулирования – это совокупность правовых средств, направленных на реализацию правовых норм в конкретных правоотношениях. Путем механизма правового регулирования осуществляется правоприменение как особая форма реализации права. Данный механизм показывает динамику развития правоотношений между органом государства и подвластным ему субъектом. Именно поэтому понимание механизма правового регулирования имеет принципиальное значение для усвоения базовых категорий административного права.

Ценность права как нормативного регулятора заключается в эффективности его воздействия на общественные отношения. Н.И. Матузов и А.В. Малько справедливо отмечают: «Можно иметь самое совершенное законодательство, прекрасные, мудрые законы, но если они никем не будут восприниматься и исполняться, то все это превращается в свод благих пожеланий; усилия законодателей, правотворческих органов будут сведены на нет. Закон силен не своими абстрактными достоинствами, а реальным, позитивным действием. Мертвые, нефункционирующие законы никому не нужны, так как никакой пользы не приносят».

Следует отметить, что правоприменение осуществляют органы исполнительной власти (органы государственного управления), которые выступают специальным субъектом административных правоотношений. Таким образом, в рамках данной лекции речь будет идти о механизме административно-правового регулирования.

Процесс правоприменения начинается с нормативного закрепления прав и обязанностей участников правоотношений. В науке эта стадия правового регулирования получила название общего действия права или стадия правоустановления. Как отмечает В.С. Нерсесянц: «Правоустановление (установление права в его статике) представляет собой исходную стадию правового регулирования – правовое регулирование в его абстрактно-общей форме, не конкретизирующей регулятивно-правовое значение норм применительно к конкретному поведению конкретного лица в конкретных условиях». Данная стадия правового регулирования характеризуется тем, что в процессе общего действия права субъекты правоотношений персонально не определены. То есть правовая норма закрепляет взаимные права и обязанности неких гипотетических субъектов, которые при наступлении определенных условий должны действовать тем или иным образом.

Таким образом, исходным, основным элементом механизма правового регулирования является правовая норма. Как уже было отмечено, правовая норма направлена на регулирование общественных отношений, которые в свою очередь представляют собой совокупность прав и обязанностей субъектов. Однако, формальное закрепление прав и обязанностей субъектов общественных отношений отнюдь не означает их фактического возникновения. Для того чтобы возникли конкретные правоотношения персонифицированных субъектов нужен юридический факт.

Под юридическим фактом в общетеоретической правовой науке понимается конкретное жизненное обстоятельство, вызывающее возникновение общественных отношений. К возникновению конкретных общественных отношений между двумя или более персонифицированными субъектами могут привести следующие юридические факты: деяния и события.

Следует отметить, что в общетеоретической правовой науке, в данном случае принято употреблять термин «действие». Между тем употребление данного термина при обозначении юридического факта как элемента механизма правового регулирования не совсем оправдано, поскольку не охватывает всей совокупности поступков субъектов правоотношений. Что касается понятия «деяние», то наиболее часто оно используется в правовых науках, исследующих проблемы регулирования правоохранительных общественных отношений как некое противоправное поведение лица, посягающее на охраняемые правом общественные отношения. В свою очередь деяние может выражаться в двух формах – действие и бездействие.

Можно обоснованно утверждать, что понятие «деяние» охватывает не только противоправное поведение субъектов, а применимо ко всем поступкам субъектов правоотношений. Таким образом, термин «деяние» шире, чем термин «действие» и эти два понятия соотносятся как общее и частное.

Таким образом, деяния – это юридические факты, зависящие от волеизъявления субъекта правоотношения. Они могут быть правомерными и неправомерными и выражаться в действиях и бездействиях. Так, например подача в лицензирующий орган заявления о получении лицензии является юридическим фактом, вызывающим возникновение лицензионных правоотношений, выраженным в правомерном действии. Совершение лицом административного правонарушения порождает возникновение правоохранительных правоотношений, направленных на рассмотрение дела об административном правонарушении и применение к виновному соответствующего административного взыскания. В данном случае, совершение административного правонарушения является юридическим фактом, вызывающим возникновение правоохранительных общественных отношений, выраженным в неправомерном действии.

События – юридические факты, независимые от волеизъявления субъектов правоотношений. К ним можно отнести события природного либо техногенного характера (наводнения, землетрясения, техногенные катастрофы, не связанные с человеческим фактором и т.д.).

Таким образом, юридический факт – это то конкретное жизненное обстоятельство, которое вызывает к жизни конкретное правоотношение между двумя или более персонально определенными субъектами.

Следовательно, третьим элементом механизма правового регулирования являются общественные отношения. Общественные отношения представляют собой совокупность урегулированных правовыми нормами прав и обязанностей их субъектов, которые реализуются посредством их активных действий. Действия субъектов правоотношения по реализации прав и обязанностей являются актами реализации прав и обязанностей субъектов.

Акты реализации прав и обязанностей субъектов правоотношений – это действия целерациональные, направленные на достижение социально значимого результата в виде

приобретения, использования, либо охраны определенного блага, необходимого управомоченной стороне правоотношения.

Указанная цель достигается посредством принятия уполномоченным государственным органом соответствующего основанного на нормах закона решения. По сути, указанное решение и есть результат механизма административно-правового регулирования, результат урегулирования одного конкретного персонифицированного правоотношения. Такое решение оформляется в виде официального индивидуального правоприменительного акта, содержащего юридически властное предписание уполномоченного государственного органа или его должностного лица, направленное на предоставление, или охрану определенного блага, необходимого управомоченной стороне правоотношения.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что механизм административно-правового регулирования представляет собой не только и даже не столько совокупность административно-правовых средств урегулирования конкретного правоотношения, сколько динамику действия права, или динамику реализации абстрактной правовой нормы в конкретном персонифицированном административном правоотношении.

Таким образом, механизм административно-правового регулирования – это совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных юридических средств и обстоятельств, практическая последовательная реализация которых обеспечивает урегулирование конкретных правоотношений в сфере государственного управления посредством реализации абстрактной административно-правовой нормы в конкретном административном правоотношении.

Получив общее представление о механизме административно-правового регулирования, более подробно рассмотрим каждый из его элементов и их взаимосвязь между ними.

Как уже отмечалось, исходным, базовым элементом механизма административно-правового регулирования является административно-правовая норма.

В общетеоретической правовой литературе под нормой права понимается установленное либо санкционированное государством правило поведения субъекта правоотношения. Правовая норма – это своего рода типовая модель общественного отношения. Она определяет границы возможного и должного поведения людей, меру их внутренней и внешней свободы. Нормы административного права, как и нормы иных отраслей, конкретизирует волю каждого и всех граждан, составляющих гражданское общество, и превращают ее в обязательное поведение для его субъектов. Следовательно, административно-правовая норма обладает признаками, которые характерны для любой нормы права. К таким признакам можно отнести следующее:

1. Административно-правовая норма не имеет персонально определенного адресата;
2. Административно-правовая норма рассчитана на неоднократное применение

Таким образом, административно-правовая норма - это установленное или санкционированное государством правило поведения общего характера, целью которого является регулирование общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления, и охраняемое от нарушений принудительной силой государства.

Нормы административного права определяют границы надлежащего, допустимого и рекомендованного поведения людей, деятельности органов исполнительной власти, их должностных лиц, а также предприятий, учреждений и организаций в сфере исполнительной власти. Нормы административного права устанавливают правовой режим взаимоотношений субъектов государственного управления и местного самоуправления, порядок осуществления организационно-управленческой деятельности, определяют права и обязанности граждан в сфере исполнительной власти и гарантии их реализации.



Большая часть норм административного права носит императивный (приказной) характер, их реализация подкрепляется возможностью применения принудительной силы государства.

Нормы административного права, следовательно, имеют особую сферу своего применения – сферу государственного управления. В этих границах они формируют обязательные предписания должного поведения органов государственного управления, государственных служащих, негосударственных организаций и граждан. Должное поведение предполагает, какие действия можно совершать (дозволения), от каких следует воздержаться (запрет), какие совершать необходимо (предписание). Содержащиеся в административно-правовых нормах предписания имеют государственно-повелительный (императивный) характер.

Исходя из изложенного, следует особо подчеркнуть, что административно-правовая норма – это не норма, издаваемая властным субъектом административно-правовых отношений, а норма, регулирующая поведение субъектов административно-правовых отношений (как властных, так и подвластных).

Административно-правовые нормы, действуя в сфере государственного управления, предназначены главным образом для обеспечения эффективной реализации конституционного назначения механизма исполнительной власти, т. е. исполнения, проведения в жизнь законов Республики Беларусь, указав и декретов Президента Республики Беларусь.

Властно-организационный характер управленческого процесса накладывает свой отпечаток на содержание административно-правовых норм.

Исходя из изложенного, можно выделить специфические особенности административно-правовой нормы:

1. В большинстве своем нормы административного права носят императивный характер, т. е. содержат обязательные предписания должного поведения.

Императивность административно-правовой нормы может быть выражена различно:

- в виде прямого предписания, обязывающего субъекта поступать только определенным образом;
- в возможности избрать один из предусмотренных в норме вариантов поведения;
- в виде предоставления субъекту права выбора действовать по своему усмотрению, однако, не превышая границ поведения, определенных нормой.

2. Административно-правовая норма регулирует общественные отношения в сфере государственного управления и своим назначением имеет установление взаимных прав и обязанностей органов исполнительной власти и организационно им неподчиненных граждан, организаций и т.д.;

3. Административно-правовая норма – это строго формализованное правило поведения в сфере государственного управления. Это означает, что административно-правовая норма принимается компетентным органом государства, в соответствии с установленной процедурой и облекается в соответствующую форму (форму соответствующего нормативного правового акта);

4. Административно-правовая норма обеспечивается принудительной силой государства. Невыполнение установленных административно-правовой нормой предписаний или запретов влечет применение соответствующих мер государственного принуждения.

Несмотря на специфику административно-правовых норм возникающие под их регулятивным воздействием правовые отношения не лишаются присущих любому правоотношению качеств, таких как корреспонденция обязанностей и прав их участников, направленность их на обеспечение интересов адресатов властных волеизъявлений, прежде всего на обеспечение строгого соблюдения конституционных прав и свобод граждан, законных интересов общественных объединений.

Таким образом, обладая определенной статичностью, административно-правовая норма является базовым элементом механизма административно-правового регулирования, предпосылкой возникновения конкретных административных правоотношений.

Как и любая другая норма права, административно-правовая норма может состоять из гипотезы, диспозиции и санкции.

Гипотеза указывает на те условия, при наличии которых применяется соответствующее правило поведения. Она может быть абсолютно-определенной и относительно-определенной. Абсолютно-определенная гипотеза содержит конкретные фактические условия, при которых норма права реализуется (например, постановление о наложении административного штрафа не подлежит исполнению, если оно в течение трех месяцев со дня его вынесения не было обращено к исполнению). В относительно-определенной гипотезе содержится лишь общая характеристика условий, при которых норма может быть реализована. Административно-правовые нормы чаще всего имеют относительно-определенную гипотезу.

Диспозиция – (юридическое расположение сторон) – элемент административно-правовой нормы, определяющий модель поведения субъектов с помощью установления прав и обязанностей, возникающих при наличии указанных в гипотезе юридических фактов. Диспозиция выступает основной регулирующей частью нормы, ее ядром.

Санкция как элемент административно-правовой нормы содержит указание на меры административного воздействия, применяемые к правонарушителю.

Различаются административно-правовые санкции абсолютно-определенные, например, санкции дисциплинарные (выговор и др.) и санкции относительно-определенные, к которым относится большинство административных санкций (штраф до 5 базовых величин, штраф от 10 до 50 базовых величин). При применении относительно определенной санкции в конкретных случаях в ее границах избирается точно определенная мера.

Следует отметить, что отрасль административного права как вся совокупность административно-правовых норм является самой обширной и динамичной отраслью правовой системы Республики Беларусь. Ее нормами регулируется большое множество правоотношений в сфере государственного управления. Такое многообразие правоотношений, урегулированных нормами административного права, обуславливает и существование множества различных административно-правовых норм, которые можно классифицировать по различным основаниям:

1. По предмету регулирования:

- Материальные (определяют права и обязанности, а также ответственность участников регулируемых отношений, т. е. фактически их административно-правовой статус).

- Процессуальные (регламентируют динамику государственного управления). Например, это нормы, определяющие порядок рассмотрения обращений граждан; порядок производства по делам об административных правонарушениях и т. д. Их назначение сводится к определению порядка (процедуры) реализации юридических обязанностей и прав, установленных нормами материального административного права в рамках регулируемых управленческих отношений (например, нормы, размещенные в ПИКоАП и, регулирующие порядок привлечения субъектов, совершивших административное правонарушение, к административной ответственности).

2. По юридическому содержанию:

- Обязывающие (предписывают совершение определенных действий). Например, обращения, направленные должностным лицам органов, учреждений, организаций и предприятий, в компетенцию которых не входит решение поставленных вопросов, в срок не позднее 5 дней передаются должностным лицам соответствующих органов, учреждений, организаций и предприятий с извещением об этом граждан; в местности, где действует паспортная система, лица, достигшие 16-летнего возраста, обязаны иметь паспорт;

- Запрещающие (предписывают воздерживаться от определенных действий). Запреты могут носить общий, либо специальный характер. Общий запрет охватывает общие правила поведения в сфере государственного управления. Например, общим является запрещение действий (бездействий) должностных лиц государственных органов, направленных на разглашение сведений, которые стали им известны в связи с рассмотрением обращений, если это ущемляет права и законные интересы граждан. Специальный запрет предписывает воздержаться от совершения определенных действий в конкретной ситуации. Например, сотрудникам органов внутренних дел, таможенных органов запрещено применение огнестрельного оружия в отношении женщин (с явными признаками беременности). Это специальный запрет;

- Управомочивающие или дозвоительные (предусматривают возможность действовать по своему усмотрению в пределах требований данной нормы). Как правило, данными нормами устанавливаются права подвластных субъектов административных правоотношений в сфере государственного управления. Например, право на обращение, право на получение лицензии и т.д.

- Рекомендательные, содержащие определенные советы, рекомендации о целесообразности совершения субъектами административного права тех или иных действий. Рекомендации, как правило, не имеют юридически-обязательного характера. Поэтому они чаще всего используются во взаимоотношениях субъектов исполнительной власти и негосударственных формирований;

- Стимулирующие, обеспечивающие с помощью соответствующих средств материального и морального воздействия должное поведение участников регулируемых управленческих общественных отношений. Обычно их связывают с использованием в процессе реализации исполнительной власти экономических рычагов, стимулов. Это, например, применение льготного кредитования, налоговых льгот, освобождение от налогообложения и т.д.

### 3. По функциональной направленности:

- Регулятивные (регулируют общественные отношения, не связанные с противоправным поведением их субъектов). Данные административно-правовые нормы устанавливают взаимные права и обязанности субъектов правоотношений, направленные на реализацию прав и свобод граждан и организаций, регламентацию деятельности органов государственного управления и т.д.

- Правоохранительные (направлены на охрану общественных благ, по поводу которых возникают регулятивные правоотношения). Данными правовыми нормами устанавливаются признаки деяний, признанных административными правонарушениями, а также регламентируются права и обязанности участников административно-деликтного процесса, устанавливаются административные санкции, применяемые к лицам, совершившим административные правонарушения и порядок их наложения.

Административно-правовые нормы также можно подразделить на виды, избрав в качестве критерия порядок их действия во времени, пространстве и по кругу лиц.

Согласно общему правилу административные нормы вступают в силу с момента их доведения до сведения исполнителей. В отдельных случаях они вступают в силу в срок, указанный в нормативном акте.

Действие норм права рассчитано, как правило, на неопределенное время. Акт, содержащий административно-правовые нормы, не имеет обратной силы, а если будут исключения, то об их наличии указывается в самом акте.

Действие нормативных административно-правовых актов в пространстве связано с положением органа, издавшего акт. Поэтому различают нормы, которые действуют на территории Республики Беларусь, и нормы местного характера, нормы общего и отраслевого характера, а также нормы локального характера.

По кругу лиц нормативные административно-правовые акты действуют с учетом того, распространяются устанавливаемые ими правила на всех граждан или на отдельные их группы (военнослужащие и др.).

Следует отметить, что предложенная классификация административно-правовых норм не является исчерпывающей. Имеется ряд других оснований, по которым можно классифицировать административно-правовые нормы, например: по юридической силе, по степени общности выражения соответствующего правила (нормы общие и специальные). По критерию способа правового регулирования поведения в деятельности субъектов допустимо различать: нормы-задачи, нормы-принципы, нормы-дефиниции, нормы учредительные, нормы-задания, нормы-стандарты и нормативы и т.п.

## 2. Понятие и основные формы реализации административно-правовых норм. Применение административно-правовых норм как особая форма реализации.

Социальное назначение норм административного права состоит в том, чтобы регулировать поведение субъектов в сфере государственного управления. Однако эти нормы не могут выполнять регулирующей роли без сложного механизма их реализации.

Как отмечают Матузов и Малько: «Под реализацией права понимается процесс воплощения юридических предписаний в правомерных действиях граждан, органов, организаций, учреждений, должностных лиц и всех иных участников общественных отношений. Вне деятельности людей реализация права немыслима. Отсюда – значение целенаправленной организаторской деятельности субъектов права»[6].

Реализация норм административного права, так же как и норм других отраслей права, представляет собой процесс практического претворения в жизнь выраженной в нормах государственной воли субъектами административного права. В указанном процессе участвуют все стороны управленческих правоотношений, но по-разному, т.е. в соответствии с их административно-правовым статусом.

Форма реализации норм административного права зависит от специфики общественных отношений, регулируемых данными нормами, от правила (содержания) правовой нормы, от характера поведения субъектов, реализующих правовую норму и их взаимоотношений; от формы внешнего проявления правомерного поведения.

В юридической литературе принято различать несколько форм (способов) реализации правовых норм.

По характеру действий субъектов административного права, степени их активности и направленности выделяют соблюдение, исполнение, использование и применение.

Соблюдение как форма реализации норм административного права имеет место тогда, когда субъекты воздерживаются от совершения действий, закрепленных нормами. Это пассивная форма поведения субъектов в сфере государственного управления, они не вступают в конкретные административно-правовые отношения. В этой форме реализуются запрещающие нормы. Как отмечает В.С. Нерсисянц: «Правовые запреты реализуются преимущественно под угрозой наступления неблагоприятных последствий в случае их нарушения. Это могут быть лишение свободы, штраф, исправительные работы и др.».

Исполнение норм административного права заключается в активных действиях субъектов правоотношений, направленных на выполнение предписанных правовой нормой обязанностей. Таким образом, путем исполнения реализуются обязывающие административно-правовые нормы. Исполнение правовых норм обеспечивается определенными государственными мерами. Как отмечает В.С. Нерсисянц: «При осуществлении обязывающих норм затрачиваются человеческие силы, за что государство обещает определенную компенсацию. Исполнение обязанностей под угрозой возможно, но оно не будет столь качественным. Отдельные люди исполняют юридические обязанности по внутреннему убеждению, следуя чувству долга».

Использование как форма реализации административно-правовых норм состоит в добровольном совершении субъектами права правомерных действий, которые связаны с

осуществлением субъективных прав в сфере управления. Заинтересованность участников общественных отношений в реализации принадлежащих им прав проявляется в сфере действия управомочивающих норм, а более широко – за пределами действия запретов, ограничений и обязывающих велений. Государство не обещает наград за сам факт реализации управомочивающих норм, тем более не грозит лишениями в случае отказа от реализации предоставленных им прав. Содержание управомочивающих норм удовлетворяет их адресатов, а сам результат осуществления прав приносит желаемые блага.

Эти три формы реализации административно-правовых норм, в ходе которых юридические нормы претворяются в жизнь непосредственно действиями субъектов общественных отношений, принято называть формами непосредственной реализации права.

По сути, в таких формах осуществляются акты реализации прав и обязанностей субъектов административных правоотношений.

Между тем, осуществление актов реализации прав и обязанностей субъектов административного правоотношения недостаточно для его урегулирования. По результатам их осуществления должно быть принято основанное на законе государственно-властное решение органа исполнительной власти либо его должностного лица в виде индивидуального правоприменительного акта. Поэтому важной формой реализации административно-правовых норм является применение.

Применение административно-правовых норм состоит в принятии индивидуального юридического акта по конкретному делу. Данные нормы реализуются в процессе разрешения конкретного дела, связанного с осуществлением исполнительно-распорядительной деятельности. Применение административно-правовых норм не представляет обязанности всех сторон управленческих отношений, оно относится к компетенции специально уполномоченных на то органов управления и должностных лиц.

Применение административно-правовых норм отражает сущность административно-правовых отношений. Именно в процессе применения административных правовых норм наиболее четко прослеживаются форма и содержание данных правоотношений, их динамика. В процессе применения административно-правовых норм участвует орган государственного управления (исполнительной власти), который уполномочен принимать юридически значимое решение в отношении организационно неподчиненного ему субъекта.

Матузов и Малько обоснованно считают, что: «Применять нормы права – это значит применять власть, а нередко – принуждение, санкции, наказание. Правоприменение осуществляют только специальные субъекты. Именно поэтому рядовые граждане не могут применять правовые нормы, иными словами, употреблять власть; такими прерогативами они не наделены».

Таким образом, правоприменение рассчитано как на урегулирование правоотношений в сфере государственного управления, которые не связаны с противоправным поведением подвластных субъектов (такие правоотношения всегда направлены на реализацию прав и свобод граждан и организаций), так и на охрану данных правоотношений от противоправных посягательств.

В отличие от исполнения как формы реализации административно-правовых норм, составляющих обязанность всех, к кому она обращена, применение этих норм составляет обязанность лишь специально на то уполномоченных органов и должностных лиц.

По своему социальному содержанию применение административно-правовых норм представляет собой одну из правовых форм исполнительной, управленческой деятельности.

Основным требованием правильного применения норм административного права является законность правоприменительной деятельности. Этот принцип в процессе применения административно-правовых норм выражается в ряде конкретных требований, обращенных к правоприменяющим органам и должностным лицам:

- применение нормы административного права в каждом отдельном случае должно строго соответствовать подлинному ее содержанию, тем целям, для достижения которых она установлена;

- норма административного права должна применяться в установленном государством порядке, с соблюдением всех процессуальных требований, обеспечивающих правильность ее применения;

- акт применения нормы административного права должен быть определенным образом оформлен, в частности иметь соответствующее наименование, дату принятия, подписан надлежащим должностным лицом;

- акт применения нормы административного права должен быть в установленный срок объявлен заинтересованным органам и лицам, что составляет одно из необходимых условий его фактической реализации;

- применяющий норму административного права орган обязан сам или через соответствующие подчиненные ему органы обеспечить фактическое проведение в жизнь акта правоприменения посредством организации его исполнения и проверки исполнения.

Некоторые административно-правовые нормы в соответствии с действующим законодательством могут применяться в судебном порядке (например, при рассмотрении судами жалобы на постановление административной комиссии о наложении штрафа или принятие судьей решения о привлечении к административной ответственности). Это свидетельствует о том, что для применения административно-правовых норм необходимы полномочия юридически властного характера.

Применение нормы административного права – это не одноактное действие, а определенный процесс, имеющий начало и окончание и состоящий из ряда последовательных стадий. В рамках первого вопроса мы рассмотрели элементы механизма правоприменения, его элементы, их взаимосвязь и взаимообусловленность. Между тем, каждая стадия механизма административно-правового регулирования может быть детализирована исходя из особенностей административных правоотношений.

Как отмечалось в первом вопросе, первая стадия механизма административно-правового регулирования – это стадия общего действия права (действие права в статике). На этой стадии правоприменителем устанавливается взаимосвязь абстрактной правовой нормы с конкретными жизненными обстоятельствами, порожденными юридическим фактом. При реализации данной стадии конкретным правоприменителем в конкретных административных правоотношениях, она может быть разбита на несколько этапов:

1. Установление юридической основы дела. На этом этапе 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.

2. Установление фактической основы дела. На данном этапе 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.

Вторая стадия механизма правоприменения характеризуется фактической реализацией прав и обязанностей субъектов административных правоотношений (динамика действия права) и принятием уполномоченным органом решения по делу. Указанная стадия так же может подразделяться на несколько этапов:

1. Фактическая реализация прав и обязанностей субъектов административного правоотношения. На этой стадии осуществляются сбор и оценка юридических доказательств, фактов (предметов, показаний свидетелей и очевидцев, документов, заключения специалистов т. д.), добытых в установленных законом формах и порядке, представление документов, необходимых для реализации прав и законных интересов управомоченной стороны правоотношений, их оценка, направление запросов, рассмотрение ходатайств и т.д.

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

2. Принятие решения по делу – завершающая стадия процесса применения норм административного права.

Решение по делу сопровождается одновременно принятием полномочным органом (письменно или в иной форме) индивидуально-правового акта (акта применения права). Ими могут быть постановления, решения, распоряжения, приказы, издаваемые органами государственного управления (должностными лицами), а также акты судебных органов.

Признаками акта применения норм административного права являются:

- его индивидуальный характер;
- обоснованность его нормой (или нормами) административного права.

3. Доведение актов применения до заинтересованных органов и лиц и непосредственное их исполнение.

Действия по применению норм административного права в зависимости от характера и конкретных целей разделяются на две группы:

- 1) действия, имеющие своей непосредственной целью юридическое обеспечение удовлетворения тех или иных конкретных потребностей общества или личности;
- 2) действия по привлечению к ответственности нарушителей этих норм.

Таким образом, завершая рассмотрение второго вопроса, можно сделать вывод, что, по сути, в процессе применения административно-правовой нормы выражается механизм административно-правового регулирования, описанный в первом вопросе лекции. Реализация административно-правовых норм создает необходимые условия для укрепления режима законности в сфере государственного управления, возникновения административно-правовых отношений, их изменения или прекращения.

Административно-правовые отношения являются юридическим результатом регулирующего влияния административно-правовых норм на общественные отношения. Вместе с тем такие нормы регулируют преимущественно управленческие общественные отношения, т. е. отношения, которые возникают в сфере исполнительной и распорядительной деятельности органов исполнительной власти.

3. Понятие и особенности административно-правовых отношений. Виды административных правоотношений.

В теории права под правоотношением понимается возникающая на основе норм права, индивидуализированная общественная связь между лицами, характеризующаяся наличием субъективных юридических прав и обязанностей и поддерживаемая (гарантируемая) принудительной силой государства<sup>11</sup>. Говоря об административных правоотношениях, следует отметить, что аппарат исполнительной власти обеспечивает выполнение задач в сферах хозяйственного, социально-культурного, административно-политического строительства и в иных отраслях управленческой деятельности.

В процессе управления возникают организационные связи между участниками этих отношений, многие из которых требуют правового регулирования. Такое регулирование осуществляется с помощью административно-правовых норм и таким образом превращает их в административно-правовые отношения.

Следовательно, административно-правовое отношение – есть урегулированное нормой административного права общественное отношение управленческого характера, в котором стороны выступают носителями взаимных юридических обязанностей и прав, установленных и обеспеченных указанной нормой.

Административно-правовые отношения являются разновидностью правовых отношений, а потому характеризуются их общими признаками. Составные части административно-правовых отношений – субъекты, объекты форма и содержание.

Отличительным признаком правоотношений является их нормативное обеспечение. Административно-правовая норма является основой возникновения административно-правовых отношений, т. к. она в общей форме предусматривает, что данное общественное отношение при соответствующих условиях и при наличии соответствующих субъектов

становится административно-правовым. Например, административно-правовая норма гласит: жалобы граждан на неправильные действия должностных лиц принимаются к рассмотрению органами государственного управления (должностными лицами), в чью компетенцию входит решение затрагиваемых в жалобе вопросов. Что характерно для этой нормы, равно как и для любой другой- Она в общей форме, но не конкретно определенной, предусматривает, что во всех возможных случаях подачи жалобы в соответствующий орган управления возникает административно-правовое отношение, т. е. намечает предпосылку возникновения конкретного правоотношения, например, между районным исполкомом и гражданином Петровым.

Неотъемлемыми элементами структуры правоотношений являются их субъекты. А.В. Поляков отмечает: «Любое правовое отношение по своему эйдетическому<sup>12</sup> смыслу предполагает участников, деятелей, которые в правовой теории называются субъектами»]. Особенности субъектного состава административных правоотношений проявляются в том, что они складываются между органом государственного управления (исполнительной власти) и физическим или юридическим лицом. Необходимыми условиями административных правоотношений является то, что гражданин или юридическое лицо не должны быть подчинены органу государственного управления организационно, а также то, что данный орган должен обладать государственно-властными полномочиями по отношению к иной стороне данного правоотношения.

Субъектами административно-правовых отношений являются:

1.Граждане Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства, юридические лица, индивидуальные предприниматели, общественные (негосударственные) объединения;

2.Органы государственного управления, их структурные подразделения, и должностные лица.

Предпосылкой вступления названных субъектов в конкретные административно-правовые отношения является наличие у них правоспособности и дееспособности.

Административная правоспособность – это возможность субъекта административных правоотношений иметь права и нести юридические обязанности в сфере исполнительной власти. Государственные органы, которые осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность, имеют конкретные властные полномочия, которые по своему характеру и объему зависят от компетенции данного органа. Административная правоспособность государственного органа (должностного лица) зависит от объема его компетенции.

Кроме того, административная правоспособность должностного лица определяется также его должностными полномочиями, которые выражены в законе или иных правовых актах. Административную правоспособность имеют государственные предприятия и учреждения, а также объединения граждан, органы самоуправления, самодеятельные организации и их органы.

Административная правоспособность государственных органов, государственных и негосударственных организаций возникает, как правило, с момента издания акта об их учреждении, а прекращается с их ликвидацией или реорганизацией. Административная правоспособность граждан в сфере государственного управления возникает с момента рождения и прекращается с их смертью. Административная правоспособность служит основой административной дееспособности.

Исходя из изложенного, можно выделить специфические черты административной правоспособности:

1.Административная правоспособность неотделима от личности (лицо нельзя лишить правоспособности);

2.Объем административной правоспособности всегда остается неизменным (лицо нельзя ограничить в правоспособности);

Если лицо лишается каких-либо прав или обязанностей, то речь идет не об утрате либо ограничении правоспособности, а о смене административно-правового статуса. Так,



если лицо выходит из гражданства Республики Беларусь, оно утрачивает ряд прав и обязанностей, формирующих правовой статус гражданина Республики Беларусь.

3.Административная правоспособность возникает с момента рождения физического лица (создания юридического лица) и заканчивается смертью физического лица (ликвидацией юридического лица).

Административная дееспособность – это способность своими действиями приобретать и реализовывать права и обязанности в сфере государственного управления.

В отличие от административной правоспособности, специфическими признаками административной дееспособности являются:

1.Административная дееспособность отделима от личности (лицо может быть лишено дееспособности);

2.Объем административной дееспособности может изменяться (лицо может быть ограничено в дееспособности)

Если лицо утрачивает возможность самостоятельно реализовывать принадлежащие ему права и обязанности, за него это делают другие лица (опекуны либо попечители).

3.Административная дееспособность возникает при наступлении определенных условий (достижение возраста, получение образования, состояние здоровья и т.д.)

Особенность административной правоспособности и дееспособности состоит в том, что они означают возможность быть субъектом административно-правовых отношений.

В административно-правовом отношении, как и во всех других правоотношениях, урегулированных нормами права, одна из сторон обладает правом требовать от другой стороны поведения, предусмотренного административно-правовой нормой (корреспонденция прав и обязанностей).

Нормы устанавливают для одной стороны вид и меру возможного поведения, а для другой – вид и меру должного поведения.

Нормы права придают общественным отношениям правовую форму. Обоснованным представляется мнение В.Н. Протасова, который под формой правоотношения понимает субъективные юридические права и обязанности, а под его содержанием – фактическое правомерное поведение субъектов, которое эти права и обязанности реализует. Из этого утверждения он делает обоснованный вывод о том, что форма (права и обязанности) активно воздействует на содержание (поведение), формирует его, а содержание определяет форму через изменение юридических норм путем правотворческой деятельности<sup>14</sup>. В.С. Нерсесянц содержание правоотношения рассматривает как конкретизированную форму выражения абстрактного юридического содержания реализуемой нормы объективного права<sup>15</sup>.

Форма и содержание административно правоотношения находятся в неразрывной взаимосвязи и взаимообуславливают друг друга. Однако представляется, что глубокий и всесторонний анализ формы и содержания общественных отношений невозможен без анализа их объекта. А.Ф. Вишневский отмечает: «Субъекты права участвуют в правоотношениях ради удовлетворения своих интересов и потребностей. Эти цели достигаются путем реализации их субъективных прав и обязанностей, вследствие чего стороны приобретают определенные блага, пользуются ими или охраняют их от посягательств. Такие разнообразные блага, на достижение, использование или охрану которых направлены интересы сторон правоотношения и ради чего реализуются их субъективные права и обязанности, принято рассматривать в качестве объектов правоотношения»<sup>16</sup>.

В.С. Нерсесянц под объектом правового отношения предлагает понимать те материальные и духовные блага, предоставлением и использованием которых удовлетворяются интересы управомоченной стороны правоотношения. Именно объект общественных отношений опосредует их содержание, которое должно быть облечено в правовую форму.

В каждом конкретном правовом отношении его участники осуществляют те предоставленные им права и возложенные на них обязанности, которые связаны с объектом

данного отношения. Таким образом, объект является связующим узлом, фокусом правового отношения. К ним можно отнести:

- вещи, материальные ценности;
- продукты духовного творчества;
- личные, нематериальные блага (например, здоровье, достоинства человека);
- общественные блага (законность, правопорядок, общественная безопасность).

Все эти объекты являются объектами административно-правовых отношений в тех случаях, когда с ними связаны правомочия и юридические обязанности участников общественных отношений, возникающих в сфере государственного управления. (Правоотношение – такое отношение, участники которого наделены правами и обязанностями, предусмотренными и обеспеченными нормами права).

Конкретный объект каждого административного правоотношения зависит от состава его субъектов и от конкретного содержания их административной правосубъектности.

Административно-правовые отношения, естественно, обладают всеми признаками правового отношения. Однако специфическая область их возникновения - сфера государственного управления определяет ряд присущих им признаков, особенностей.

Особенности административно-правовых отношений:

- складываются непосредственно в связи с осуществлением органами государственного управления задач исполнительно-распорядительной деятельности;
- их участниками могут быть разнообразные субъекты: органы государственного управления, предприятия, учреждения, граждане и др., чьи интересы связаны с осуществлением исполнительно-распорядительной деятельности;
- в административных правоотношениях всегда присутствует специальный субъект – орган государственного управления (исполнительной власти);
- орган государственного управления или должностное лицо действует властно, распоряжаясь, т. е. реализуя принадлежащие ему полномочия государственно-властного характера;
- они могут возникнуть по инициативе любой из сторон, но согласие второй стороны не является обязательным условием их возникновения. В тех случаях, когда такое согласие (желание) требуется, оно играет роль фактора, предшествующего возникновению административно-правового отношения, не имеющего, однако, правообразующего значения, т. е. оно превращается тем самым в самостоятельный юридический факт;
- споры между сторонами в большинстве случаев разрешаются во внесудебном (административном) порядке.
- 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.

В целом административно-правовые отношения характеризуются двумя самыми важными чертами: с одной стороны - это формы социальных отношений, поскольку в них обязательно участвуют люди или их объединения, а с другой – это формы организационных отношений, в процессе реализации которых решаются задачи управленческой деятельности.

Основанием возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений, также как и всех других правовых отношений, являются юридические факты, т. е. такие факты, с которыми государство посредством норм права связывает возникновение, изменение или прекращение правовых отношений. Следует отметить, что сами юридические факты не входят непосредственно в структуру правоотношения, а являются условием его возникновения. Как уже было отмечено, юридические факты могут возникнуть в результате проявления воли людей. Такие юридические факты именуется юридическими деяниями. Юридические факты могут возникнуть также независимо от воли людей. Эти юридические факты обычно именуется юридическими событиями (неволевые юридические факты).

Волевые юридические факты по признаку соответствия или несоответствия порождающей их воли праву делятся на две группы: правомерные юридические факты,

например, подача гражданином жалобы на незаконные действия должностного лица, и неправомерные юридические факты или нарушения, например, нарушение гражданином паспортного режима.

Административно-правовые отношения порождаются, изменяются и прекращаются как волевыми (правомерными и неправомерными), так и неволевыми юридическими фактами. К волевым неправомерным фактам, порождающим административно-правовые отношения относятся незаконные действия или бездействие субъектов административного права. Круг этих фактов составляет административные проступки. Либо правомерные действия граждан. Подача в регистрирующий орган заявления о регистрации индивидуального предпринимателя является юридическим фактом в виде правомерного действия. Административно-правовые отношения порождаются также и неволевыми юридическими фактами. Например, смерть человека порождает административно-правовые отношения между органами ЗАГС и лицами, на которые государством возложена обязанность заявить о факте смерти.

Защита административно-правовых отношений состоит в обеспечении государством такого поведения субъектов административных отношений, которое отвечает требованиям административно-правовых норм. В подавляющем большинстве случаев административно-правовые отношения складываются в полном соответствии с этими требованиями, в результате добровольного их выполнения субъектами. В тех случаях, когда субъекты нарушают требования административно-правовых норм, возникает необходимость защиты этих отношений государством.

В большинстве случаев административно-правовые отношения защищаются в административном порядке, т.е. органами государственного управления. Непосредственное воздействие органов управления на участников административно-правовых отношений необходимо как средство быстрого решения практических вопросов исполнительно-распорядительной деятельности, быстрого реагирования на случай нарушения норм административного права и восстановление нарушенных прав и законных интересов.

Некоторые административно-правовые отношения в случаях, прямо предусмотренных законом, защищаются в судебном порядке. Например, отношения по поводу неточностей в списках избирателей на выборах в Местные советы депутатов, отношения по взысканию не внесенных в срок штрафов, наложенных в административном порядке, отношения по поводу финансовых нарушений, не преследуемых в уголовном порядке. В административном порядке защищаются не только административно-правовые, но и значительная часть других правовых отношений (например, трудовых, экологических, финансовых). Защита административно-правовых отношений в административном порядке заключается в применении уполномоченными на то органами государства мер государственного принуждения в пределах и в порядке, установленном законом.

Защищая административно-правовые отношения, органы управления применяют нормы административного права, исходя из общих принципов их применения, строго соблюдая требования законности.

Диапазон управления, осуществляемый исполнительной властью, многоаспектный. Отношения, которые возникают в результате управленческой деятельности, различаются между собой по отдельным признакам, которые являются основанием для их классификации.

По различным классификационным основаниям административно-правовые отношения делятся на виды.

1. В зависимости от функциональной направленности правовой нормы, которой они урегулированы:

- Регулятивные правоотношения – это организационные управленческие отношения в обществе, связанных с реализацией положительных задач исполнительной власти;
- Охранительные правоотношения складываются по поводу правоохранительной деятельности путем установления правовых запретов и применения к нарушителям мер административного принуждения, например, мер административного пресечения

(задержание правонарушителей), административной ответственности и других мер административного воздействия.

#### 2. По содержанию

- Материальные административно-правовые отношения. К ним относятся общественные отношения, возникающие в сфере управления, регулируемые материальными нормами административного права.

- Процессуальные правоотношения - это отношения, которые складываются в сфере управления в связи с разрешением индивидуально-конкретных дел и регулируются административно-процессуальными нормами.

#### 3. Исходя из особенностей объекта правоотношения:

- Административно-правовые отношения неимущественного характера.

- Административно-правовые отношения имущественного характера.

#### 4. По способу защиты

- Административно-правовые отношения, защищаемые в административном порядке.

- Административно-правовые отношения, защищаемые в судебном порядке.

Защита административно-правовых отношений осуществляется в административном и судебном порядке. Споры рассматриваются и решаются в большинстве случаев в административном порядке, т. е. непосредственно распоряжением уполномоченного на то органа исполнительной власти во внесудебном порядке, в границах административной юрисдикции. Судебная защита административно-правовых (как и других) отношений гарантируется Конституцией и иным законодательством Беларуси, а права и свободы человека и гражданина защищаются судом путем обжалования в суде решений, действий или бездействий органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц.

## **Раздел 2. Субъекты административного права**

### **Тема 4. Полномочия Президента Республики Беларусь в области государственного управления**

Вопросы:

1. Полномочия Президента Республики Беларусь по реализации задач и функций в области государственного управления.

2. Формы управленческой деятельности Президента Республики Беларусь. Правовые акты Президента Республики Беларусь.

3. Аппарат Президента Республики Беларусь: понятие и структура.

1. Полномочия Президента Республики Беларусь по реализации задач и функций в области государственного управления.

Во всех современных государствах имеется институт главы государства. Им является должностное лицо или государственный орган, который занимает, как правило, высшее место в иерархии институтов власти.

Глава государства Республики Беларусь занимает важнейшее место в системе государственной власти, обладая широкой компетенцией, во многом совпадающей с публичными функциями государства. В.И. Шабайлов, указывает, что «Президент Республики Беларусь не входит в структуру ни одной из ветвей власти, не является ни законодательной, ни исполнительной (а тем более судебной властью), а равным образом особой, четвертой ветвью власти, стоящей над другими ветвями власти. Президент обеспечивает взаимодействие между ветвями власти, не может не функционировать вне их, призван осуществлять в той или иной мере законодательные, исполнительные и судебные функции».

Г.А. Василевич отмечает: «Президент занимает особое место в системе государственной власти в силу того, что он сочетает осуществление функций Главы государства и, исходя из анализа конституционных норм, также и главы исполнительной власти, принимает акты, определяющие статус органов государства».

Правовой статус Президента закреплен в Конституции (глава 3), Законе Республики Беларусь от 21 февраля 1995 г., № 3602-ХП (в ред. Закона 06.10.2006 г., № 166-3) «О Президенте Республики Беларусь». Президент занимает особое место в системе государственных органов, осуществляя государственную власть в качестве Главы государства, возвышаясь над законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти.

Согласно ст. 79 Конституции Президент как глава государства:

- является гарантом Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина;
- олицетворяет единство народа;
- гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики;
- представляет Республику Беларусь в отношениях с другими государствами и международными организациями;
- принимает меры по охране суверенитета Республики Беларусь, ее национальной безопасности и территориальной целостности;
- обеспечивает политическую и экономическую стабильность, преемственность и взаимодействие органов государственной власти;

Исходя из этих функций, Президент обладает широкими полномочиями в различных сферах государственной жизни. В одних случаях эти полномочия носят прерогативный характер, то есть принадлежат исключительно ему, а в других – соприкасаются с полномочиями других органов государственной власти, способствуя решению вопросов во взаимодействии, на основе принципа разделения властей.

Исследователи усматривают особенности правового положения Президента как Главы государства в том, «что он исполняет возложенные на него Конституцией задачи, прежде всего лично, а также иницируя деятельность республиканских органов государственного управления, поскольку именно Президентом обеспечивается их согласованное функционирование и взаимодействие. Президент тесно связан своими полномочиями с законодательной и судебной властями, но особенно – с исполнительной властью. Особенность статуса Президента Республики Беларусь состоит в том, что он выступает, с одной стороны, в качестве арбитра, с другой – сам может активно руководить Правительством, подчиненными органами».

Совокупность президентских полномочий сбалансирована с полномочиями других органов государственной власти, образуя систему сотрудничества и взаимных противовесов в целях недопущения односторонних авторитарных решений.

Особенно обширны полномочия Президента по отношению к исполнительной власти. Эти полномочия относятся как к области формирования ее организационной системы и кадрового обеспечения, так и содержательной части важнейших направлений ее функционирования, обеспечения законности в сфере государственного управления.

Если провести самую общую классификацию полномочий Президента, то представляется возможным выделить их две основные группы. В первую группу следует отнести полномочия Главы государства в законотворческой деятельности. А.В. Матусевич и В.Н. Дубовицкий отмечают, что по действующему законодательству Республики Беларусь «законодательная власть в республике принадлежит трем субъектам: избирательному корпусу путем республиканского референдума, Национальному собранию и Президенту».

Вторую группу составляют полномочия, касающиеся функционирования исполнительной власти в собственном смысле этого слова. В.И. Шабайлов и А.Г. Тиковенко обоснованно отмечают, что «...за Президентом сохраняется ряд полномочий по осуществлению исполнительной власти».

Классификация полномочий Главы государства в области государственного управления имеет большое значение как в практическом плане, так и в научном, так как служит основой для внесения конкретных предложений по совершенствованию законодательства в данной области государственной деятельности.

Механизм воздействия Президента на развитие общественных отношений в области государственного управления раскрывается в правовых нормах, закрепляющих его полномочия в данной области, и правоотношениях, возникающих в связи с их реализацией.

В научных исследованиях проявляется стремление либо поставить знак тождества между исполнительной властью и институтом президентства, либо выделить, обособить Президента и говорить о наличии самостоятельной президентской власти.

Исходя из логики статей 79 и 106 Конституции, Президент «встроен» в исполнительную власть таким образом, чтобы иметь как по вертикали, так и по горизонтали соответствующие исполнительные структуры, посредством которых осуществляется его политика, реализуются декреты, указы и распоряжения. Конституция предполагает, что Президент должен определять общие контуры деятельности системы органов исполнительной власти, а Совет Министров реализует их на практике. То есть из двух сфер деятельности республиканских органов исполнительной власти – политической и исполнительно-распорядительной – Президент ближе к сфере политико-распорядительной, а Совет Министров – к исполнительной.

Полномочия Президента в области государственного управления, можно разбить на три группы: полномочия в области определения структуры и системы органов исполнительной власти; полномочия в области кадровой политики; полномочия по регулированию, организации, контролю за деятельности органов государственного управления.

Полномочия Президента в области определения структуры Правительства закреплены в ст. 106, п. 7 ст. 84 Конституции, ст. 17 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь», которые определяют, что Президент наделен полномочиями формировать и распускать Правительство (т.е. исполнительную власть) и управлять им.

Так, например, Указом Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г., № 289 (в ред. Указа от 22.04.2011 г., № 173) «О структуре правительства Республики Беларусь» определена структура Правительства, система республиканских органов государственного управления, Указом Президента Республики Беларусь от 23 октября 2006 г., № 631 (в ред. Указа от 22.02.2011 г., № 66) «О структуре, функциях и численности работников местных исполнительных и распорядительных органов» определена структура и система местных органов исполнительной власти.

Следовательно, к исключительному ведению Президента относится образование, преобразование и ликвидация органов исполнительной власти. Он определяет основные задачи, возлагает на них конкретные обязанности, а также устанавливает для них определенные правомочия, назначает и освобождает их руководителей. Президент осуществляет контроль за деятельностью всей системы органов исполнительной власти.

Президенту предоставлено право утверждения положений о некоторых республиканских органах государственного управления. Так, в соответствии с пунктом 1.6. Указа Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 289 «О структуре правительства Республики Беларусь» положения о министерствах внутренних дел, обороны, по чрезвычайным ситуациям, Комитете государственной безопасности, Государственном пограничном комитете, Государственном таможенном комитете, Государственном военно-промышленном комитете утверждаются Президентом, положения об иных министерствах, государственных комитетах - Советом Министров – то есть о так называемый «силовой блок».

Так подчинение Президенту этих составных частей Правительства обеспечивает контроль Президента и надежную поддержку его власти внутри страны, что обеспечивает стабильность белорусского государства.

Полномочия Президента в области кадровой политики определены в п.16 ст. 84 Конституции, п.7 ст. 17 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь», Указе Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г., № 289 «О структуре правительства Республики Беларусь» которые предусматривают, что Президент назначает на должность и освобождает от должности руководителей органов исполнительной власти.

Президент своими правовыми актами непосредственно: предписывает принять необходимые меры по определенным вопросам в пределах своих полномочий; поручает выполнение конкретных обязанностей; возлагает проведения определенных мероприятий; дает разрешение на совершение определенных действий.

Президент при необходимости издает акты (декреты, указы), направленные на регулирование отношений в различных областях и сферах государственного управления. Чаще всего Президент регулирует отношения в области налогов, экономики, финансов, рынка ценных бумаг, банковской деятельности, предпринимательской деятельности. Например, Декретом Президента от 27 марта 1997 г. № 10 (ред. Декрета от 23.01.2009 г. № 2) «О дополнительных мерах по совершенствованию оплаты труда работников отраслей экономики» было предоставлено право министерствам, государственным комитетам и другим республиканским органам государственного управления, учреждениям и организациям, финансируемым из бюджета, повышать в пределах межразрядных соотношений тарифных коэффициентов тарифные ставки и должностные оклады руководителей, специалистов и служащих бюджетной сферы до 10 процентов за счет средств на оплату труда. Декретом Президента от 5 марта 2002 г., № 7 (ред. Декрета от 27.06.2011 г., № 6) в целях совершенствования государственного управления в сфере науки, повышения эффективности использования научного потенциала Республики Беларусь образована система органов государственного управления в сфере науки, в которую вошли: Государственный комитет по науке и технологиям, Высшая аттестационная комиссия и Национальная академия наук Беларуси.

Президент наделен широким кругом полномочий по обеспечению законности и дисциплины в сфере реализации исполнительной власти.

Контрольные полномочия Президента предопределены конституционными функциями, выполняемыми Главой государства. Практически нет таких сфер и областей в государственном управлении, в которых он не выполнял бы ответственные функции и не обладал государственно-властными полномочиями.

Главными направлениями контрольной деятельности Президента являются следующие: контроль в процессе формирования органов управления; контроль за содержанием деятельности аппарата государственного управления, фактическими результатами, за качеством руководства; контроль за системой, численностью и структурой аппарата государственного управления, организационно-правовыми формами, методами и стилем его работы; контроль за исполнением законов, декретов и указом Президента, соблюдением государственной дисциплины; контроль за обеспечением и охраной прав граждан и общественных организаций в области государственного управления.

Он наделен правом принимать декреты, указы, директивы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Республики Беларусь; председательствовать на заседаниях Правительства. Эта прерогатива позволяет ему не только контролировать деятельность Правительства, но и вносить на рассмотрение Совета Министров дела, по которым у него нет разногласий с Правительством и откладывать рассмотрение некоторых других, по которым компромисс не был достигнут; отменять акты Правительства. Кроме того, Правительство подотчетно Президенту по вопросам всей своей деятельности. Подотчетность представляет собой форму или один из видов контроля; непосредственно или через создаваемые им органы осуществлять контроль за соблюдением законодательства местными органами управления; отменять решения местных исполнительных и распорядительных органов в случае несоответствия их законодательству.

Президент осуществляет и такие конституционные полномочия, которые в содержательном смысле влияют и даже определяют решения и действия органов исполнительной власти. Ему предоставлены значительные полномочия в области обороны, обеспечения порядка и безопасности.

Прерогативой Президента как Главы государства является назначение и отзыв дипломатических представителей Республики Беларусь в иностранных государствах при международных организациях, имеющих дипломатические ранги.

Также при Президенте создаются различные консультационные органы (комиссии, советы) для выработки предложений по важнейшим вопросам государственного строительства. Например, Указом Президента от 17 ноября 1994 г., № 209 (ред. Указа от 01.08.2011 г., № 338) «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Беларусь, и образовании при Президенте Республики Беларусь комиссии по вопросам гражданства» создана указанная комиссия, ее председателем является заместитель Главы Администрации Президента, в состав входят: заведующий отделом по вопросам гражданства и помилования Администрации Президента, судья Конституционного Суда, министры внутренних дел, иностранных дел, труда и социальной защиты, юстиции, образования, Председатель Комитета государственной безопасности, председатель Постоянной комиссии Палаты представителей Национального собрания по правам человека, национальным отношениям и средствам массовой информации, генеральный секретарь Белорусского общества Красного Креста.

2. Формы управленческой деятельности Президента Республики Беларусь. Правовые акты Президента Республики Беларусь.

Конкретное выражение деятельности Президента проявляется в реализации его компетенции. Традиционно в юридической литературе выделяют две основные формы управленческой деятельности: правовая и неправовая (организационная). Эти формы управленческой деятельности присущи для любого органа государства и в теме 8 они рассматриваются подробно. В этом вопросе мы остановимся на основной разновидности правовой формы – акты Президента.

В соответствии со статьей 85 Конституции Президент издает указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Республики Беларусь. В случаях, предусмотренных Конституцией, Президент издает декреты, имеющие силу законов. Однако, ст. 1 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г., № 361-3 (в ред. Закона от 02.07.2009 г., № 31-3) закрепляет, что законодательные акты - Конституция, законы, декреты и указы Президента, т.е. к законодательным актам относятся и указы Президента. Статья 2 вышеназванного Закона указывает четвертый акт Президента – директива.

Декрет Президента - нормативный правовой акт Главы государства, имеющий силу закона, издаваемый в соответствии с Конституцией на основании делегированных ему Парламентом законодательных полномочий либо в случаях особой необходимости (временный декрет) для регулирования наиболее важных общественных отношений.

Декреты Президента издаются по любым вопросам, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией, и могут быть двух видов: декреты, издаваемые на основании закона о делегировании Президенту законодательных полномочий, и временные декреты.

Не допускается делегирование полномочий Президенту на издание декретов, предусматривающих изменение и дополнение Конституции, ее толкование; изменение и дополнение программных законов; утверждение республиканского бюджета и отчета о его исполнении; изменение порядка выборов Президента и Парламента; ограничение конституционных прав и свобод граждан. Закон о делегировании законодательных полномочий Президенту Республики Беларусь не может разрешать ему изменение этого закона, а также предоставлять право принимать нормы, имеющие обратную силу.



В силу особой необходимости Президент по своей инициативе либо по предложению Правительства может издавать временные декреты, имеющие силу закона. Если такие декреты издаются по предложению Правительства, они скрепляются подписью Премьер-министра. Временные декреты должны быть в трехдневный срок представлены для последующего рассмотрения Палатой представителей, а затем Советом Республики Национального собрания. Эти декреты сохраняют силу, если они не отменены большинством не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат.

Указ Президента - нормативный правовой акт Главы государства, издаваемый в целях реализации его полномочий и устанавливающий (изменяющий, отменяющий) определенные правовые нормы.

Директива Президента - указ программного характера, издаваемый Главой государства в целях системного решения вопросов, имеющих приоритетное политическое, социальное и экономическое значение. Президентом издано четыре директивы: Директива от 11 марта 2004 г., № 1 «О мерах по укреплению общественной безопасности дисциплины»; Директива от 27 декабря 2006 г., № 2 «О мерах по дальнейшей де бюрократизации государственного аппарата»; Директива от 14 июня 2007 г., № 3 «Экономия и бережливость – главные факторы экономической безопасности государства»; Директива от 31 декабря 2010 г., № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь».

Распоряжения Президента - правовые акты, принимаемые (издаваемые) с целью осуществления конкретных (разовых) организационных, контрольных или распорядительных мероприятий либо рассчитанные на иное однократное применение, не являются нормативными.

Декреты, указы, директивы и распоряжения оформляются в письменном виде. Президент может также давать устные поручения, указания которые подлежат обязательному исполнению. Не исключено, что устные указания и поручения затем могут быть облечены в письменную форму.

### 3. Аппарат Президента Республики Беларусь: понятие и структура.

В создании условий для выполнения Президентом возложенных на него функций и полномочий важную роль играет непосредственно ему подчиненный аппарат.

Аппарат Президента образуют органы государственного управления, выполняющие определенные функции, направленные на оказание помощи в реализации полномочий Президента, выполнения его поручений, решений и задач. Органы, входящие в аппарат Президента не состоят в подчиненность, но активно взаимодействуют при реализации возложенных на них функций. В аппарат Президента входят: Администрация Президента, Совет Безопасности, Управление делами Президента, Комитет государственного контроля, Национальный статистический комитет и Служба безопасности Президента.

Важным органом в структуре аппарата Президента является Администрация Президента (далее – Администрация), которая является органом государственного управления, обеспечивающим деятельность Президента в области государственной кадровой политики, идеологии белорусского государства, права, осуществляющим подготовку, выполнение и контроль за исполнением решений Президента. В Конституции прямо закреплено, что Президент образует, упраздняет и реорганизует Администрацию (п. 5 ст. 84 Конституции). Положение об Администрации утверждено Указом Президента Республики Беларусь от 23 января 1997 г., № 97 (в ред. Указа от 22.10.2008 г., № 572).

Главными задачами Администрации являются: обеспечение проведения государственной кадровой политики и идеологии белорусского государства; координация деятельности подчиненных (подотчетных) Президенту государственных органов, иных государственных организаций в области государственной кадровой политики, идеологии и права; обеспечение взаимодействия Президента с органами законодательной,

исполнительной и судебной власти, местного самоуправления; организационное, информационно-аналитическое и правовое обеспечение деятельности Президента.

Основные функции Администрации: подготовка планов работы Президента и обеспечение их реализации; формирование единой системы учета руководящих работников государственных органов, иных государственных организаций, ведение кадрового реестра Главы государства; общее руководство деятельностью государственных органов и иных государственных организаций по подготовке, переподготовке, повышению квалификации управленческих кадров; согласование в случаях, предусмотренных законодательством, кандидатур при назначении их на должности; обеспечение взаимодействия Президента Республики Беларусь с Советом Министров Республики Беларусь, министерствами и другими республиканскими органами государственного управления в решении вопросов социально-экономического развития республики, осуществление контроля за разработкой и реализацией президентских программ и др.

Руководителем Администрации является Глава Администрации, который назначается на должность и освобождается от должности указом Президента. Глава Администрации имеет право без специальных на то полномочий выступать в качестве представителя Президента в Палате представителей и Совете Республики Национального собрания, Конституционном. Глава Администрации имеет заместителей, в том числе одного первого, в его отсутствие обязанности выполняет первый заместитель (заместитель). Заместители Главы Администрации назначаются на должность и освобождаются от должности указами Президента по представлению Главы Администрации. Помощники, пресс-секретарь Президента, назначаются на должности и освобождаются от должностей распоряжениями Президента по представлению Главы Администрации.

Структура и общая численность работников Администрации утверждаются Президентом по представлению Главы Администрации.

В Администрации создается коллегия, в состав которой входят Глава Администрации (председатель коллегии), его заместители, а также другие работники Администрации. Численный и персональный состав коллегии утверждается Президентом. Заседания коллегии проводятся по мере необходимости под председательством Главы Администрации. Заседания коллегии считаются правомочными, если на них присутствует не менее двух третей от общей численности членов коллегии.

На заседаниях коллегии рассматриваются вопросы деятельности государственных органов, иных государственных организаций по выполнению решений Президента, а также иные вопросы, входящие в компетенцию Администрации.

Структура Администрации включает: Глава Администрации, четыре заместителя (в том числе первый), помощники Президента, Главное управление кадровой политики, Главное идеологическое управление, Главное государственно-правовое управление, Главное организационное управление, Главное управление по взаимоотношениям с органами законодательной и судебной власти, Главное экономическое управление, Главное управление по работе с обращениями граждан и юридических лиц, Управление внешней политики, Управление региональной политики, Канцелярия Президента, Пресс-служба Президента, Приемная Президента, Секретариат Главы Администрации Президента, Отдел по работе с общественными объединениями, Отдел подготовки выступлений, Отдел по вопросам гражданства и помилования, Сектор стратегии развития сельского хозяйства.

Управление делами Президента Республики Беларусь является республиканским органом государственного управления, подчиненным непосредственно Президенту. Его правовой статус определен Положением об Управлении делами Президента.

Согласно Положению об Управлении делами Президента основными задачами Управления являются: финансовое, материально-техническое, социально-бытовое, медицинское обеспечение деятельности республиканских органов государственного управления; организация отдыха и оздоровления граждан Республики Беларусь и иностранных граждан; создание надлежащих условий для пребывания в Беларусь

официальных делегаций иностранных государств и международных организаций, дипломатических представительств, консульских учреждений иностранных государств и представительств международных организаций, в том числе пребывания руководителей и сотрудников этих представительств и учреждений; обеспечение сохранности уникальных заповедных мест Беларусь, имеющих национальное и международное значение; поддержание и развитие белорусских народных промыслов, сохранение исторических традиций и ремесленного искусства; обеспечение проведения государственной политики в сфере гуманитарной деятельности.

Руководителем Управления делами Президента является Управляющий делами Президента, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом.

В структуру Управления делами Президента входят: секретариат Управляющего делами Президента, главное управление экономики, управление правового обеспечения и имущественных отношений, управление кадрового обеспечения, управление организационного обеспечения, управление бухгалтерского учета и отчетности, управление контроля и ревизионной деятельности, управление природных комплексов и сельского хозяйства, управление промышленности, управление строительства и жилищно-коммунального хозяйства, управление социально-культурной сферы и туризма, управление делопроизводства.

В целом структура Управления делами Президента включает порядка 80 подчиненных организаций, расположенных на территории Республики Беларусь и за ее пределами. В ведении Управления делами Президента находятся четыре Национальных парка – «Беловежская пуща», «Нарочанский», «Припятский» и «Браславские озера».

Особое место в структуре Управления делами Президента занимает Департамент по гуманитарной деятельности, положение о котором утверждено Указом Президента от 13 ноября 2001 г., № 660 (в ред. Указа от 03.12.2010 г., № 620) «О некоторых вопросах деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь». В соответствии с Положением, Департамент по гуманитарной деятельности реализует проведение государственной политики в сфере гуманитарной деятельности юридических и физических лиц Республики Беларусь, управление деятельностью по организации учета, хранения, оценки и реализации имущества (за исключением денежных средств, ценных бумаг, а также имущественных прав, долей в уставных фондах юридических лиц), изъятого, арестованного, а также конфискованного или обращенного в доход государства иным способом.

Основными задачами Департамента являются: методологическое обеспечение надлежащей организации учета, хранения, оценки и реализации имущества, изъятого, арестованного или обращенного в доход государства; взаимодействие с государственными органами, уполномоченными в соответствии с законодательством производить изъятие, арест или обращение в доход государства имущества иным способом, по вопросам, относящимся к компетенции Департамента; реализация проведения государственной политики в сфере гуманитарной деятельности, включая оздоровление детей за рубежом.

Департамент возглавляет директор, который назначается на должность и освобождается от должности Управляющим делами Президента Республики Беларусь по согласованию с Президентом Республики Беларусь.

Правовые и организационные основы деятельности, полномочия Комитета государственного контроля Республики Беларусь (далее - Комитет государственного контроля) и его территориальных органов устанавливает Закон Республики Беларусь от 1 июля 2010 г., № 142-З «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь и его территориальных органах».

Руководит деятельностью Комитет государственного контроля председатель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом.

Комитет государственного контроля является государственным органом, осуществляющим государственный контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов Президента,

Парламента, Правительства и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения, а также по иным вопросам в соответствии с законами и решениями Президента. Систему органов Комитета государственного контроля образуют Комитет государственного контроля (центральный аппарат), его территориальные органы, территориальные органы финансовых расследований Комитета государственного контроля. Территориальными органами Комитета государственного контроля являются комитеты государственного контроля областей и межрайонные комитеты государственного контроля.

В структуру Комитета государственного контроля входят Департамент финансовых расследований, Департамент финансового мониторинга с правами юридических лиц и иные структурные подразделения.

Основными задачами Комитета государственного контроля и его территориальных органов являются: защита интересов государства от противоправных посягательств в экономической сфере, обеспечение экономической безопасности Республики Беларусь; осуществление государственного контроля за эффективным и рациональным использованием организациями и индивидуальными предпринимателями бюджетных средств и государственной собственности; проведение комплексных мероприятий по выявлению системных нарушений законодательства и отрицательных тенденций в экономике и социальной сфере; выявление неиспользуемых резервов повышения эффективности экономической деятельности, развития реального сектора экономики; предупреждение, выявление и пресечение правонарушений в экономической сфере и др.

Президент осуществляет общее руководство и контроль за деятельностью Комитета государственного контроля и его территориальных органов; принимает решения об образовании Комитета государственного контроля, об образовании, реорганизации и ликвидации его департаментов, комитетов государственного контроля областей; утверждает положения о Комитете государственного контроля и его департаментах; утверждает штатную численность работников органов Комитета государственного контроля, в том числе работников Комитета государственного контроля; назначает на должности и освобождает от должностей Председателя Комитета государственного контроля, его заместителей и руководителей департаментов Комитета государственного контроля, согласовывает назначение на должности и освобождение от должностей председателей комитетов государственного контроля областей и др.

Председатель Комитета государственного контроля: непосредственно руководит деятельностью Комитета государственного контроля и его территориальных органов, организует и контролирует их работу, несет персональную ответственность за выполнение задач и функций, возложенных на Комитет государственного контроля; решает в пределах своей компетенции вопросы, связанные с осуществлением государственного контроля, планированием, назначением и проведением проверок; назначает в установленном порядке на должности и освобождает от должностей работников Комитета государственного контроля, председателей и заместителей председателей комитетов государственного контроля областей, председателей межрайонных комитетов государственного контроля, заключает с ними контракты, если иное не предусмотрено настоящим Законом, другими законами и решениями Президента Республики Беларусь; издает приказы и распоряжения, дает поручения и указания, обязательные для исполнения всеми работниками Комитета государственного контроля и его территориальных органов и др.

Указом Президента Республики Беларусь от 26 августа 2008 г., № 445 (ред. Указа от 25.02.2011 г., № 68) «О некоторых вопросах органов государственной статистики» в целях повышения эффективности работы органов государственной статистики, их независимости при осуществлении государственной статистической деятельности Министерство статистики и анализа было преобразовано в Национальный статистический комитет (далее - Белстат), который является республиканским органом государственного управления в области государственной статистики, проводит государственную политику в области

государственной статистики, осуществляет регулирование и управление, а также координацию деятельности других государственных органов, иных организаций в этой области, подчиненным непосредственно Президенту.

Белстат возглавляет Председатель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом. Председатель Белстата подчиняется Президенту и входит в состав Совета Министров.

В систему органов государственной статистики входят: республиканский орган государственного управления в области государственной статистики; территориальные органы государственной статистики. К территориальным органам государственной статистики относятся главные статистические управления областей и города Минска.

В структуру центрального аппарата Белстата входят главные управления, управления, отделы, секторы.

Основными задачами Белстата являются: разработка научно обоснованной статистической методологии и ее совершенствование в соответствии с национальными и международными стандартами в области статистики; сбор, обработка, обобщение, накопление, хранение и защита статистических данных (информации) на основе статистической методологии; представление сводных статистических данных (информации) Президенту, Национальному собранию, Совету Министров, Администрации Президента, Комитету государственного контроля, республиканским органам государственного управления и иным государственным организациям, подчиненным Совету Министров, областным и Минскому городскому исполнительным комитетам; распространение сводных статистических данных (информации).

Председатель Белстата: руководит деятельностью Белстата и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Белстат задач; назначает на должности и освобождает от должностей руководителей территориальных органов государственной статистики и подчиненных организаций; утверждает структуру и штатное расписание центрального аппарата Белстата, численность работников территориальных органов государственной статистики в пределах установленной общей численности работников Белстата и фонда оплаты их труда и др.

Белстате создается коллегия в составе Председателя (председатель коллегии), его заместителей, руководителей структурных подразделений центрального аппарата Белстата, а также руководителей территориальных органов государственной статистики и подчиненных организаций. Численность и персональный состав коллегии утверждаются Президентом Республики Беларусь по представлению Председателя Белстата. Решения коллегии оформляются протоколами.

Важным органом в структуре президентской власти является Совет Безопасности Республики Беларусь, который в соответствии с п.27, ст. 84 Конституции формирует и возглавляет Президент; назначает на должность и освобождает от должности Государственного секретаря Совета Безопасности. Этот орган, прежде всего, является более уполномоченным по отношению к Правительству и всей системе органов исполнительной власти. Его решения обязательны для исполнения Правительством. Через этот орган, который выносит решения по важнейшим вопросам государственного строительства и обеспечения национальной безопасности, Президент руководит многими сторонами деятельности Правительства, и, следовательно, решает исполнительские функции в государстве. Свою деятельность Совет Безопасности осуществляет на основании положения, утвержденного указом Президента. Решения этого органа, как правило, оформляются указами Президента.

Совет Безопасности Республики Беларусь является высшим коллегиальным координационно-политическим органом, создаваемым в целях определения военной политики республики в области безопасности, стратегии, принципов военного строительства, обеспечения гарантированной защиты суверенитета, оборонного потенциала республики, ее экологического состояния, прав и свобод граждан.

Указом Президента от 29 июля 2010 г., № 391 «О составе Совета Безопасности Республики Беларусь» (с изменениями внесенными Указом от 21 ноября 2011 г., № 532) утвержден состав этого органа. В него по должности входят: Президент Республики Беларусь - Председатель Совета Безопасности, Премьер-министр, Председатели палат Парламента, Глава Администрации Президента, Государственный секретарь Совета Безопасности, Председатель Комитета государственного контроля, Генеральный прокурор, Председатель Следственного комитета, Председатель Правления Национального банка, министры: внутренних дел, иностранных дел, обороны, по чрезвычайным ситуациям, финансов, Председатель Комитета государственной безопасности, Председатель Государственного военно-промышленного комитета, Председатель Государственного пограничного комитета, начальник Генерального штаба Вооруженных Сил - первый заместитель Министра обороны, помощник Президента по национальной безопасности.

### **Тема 5 Административно-правовой статус органов государственного управления (исполнительной власти)**

Вопросы:

1. Понятие, виды и основные признаки органов исполнительной власти.
2. Система органов государственного управления, организационные и правовые основы ее построения, формы взаимодействия между звеньями в системе.
3. Организационная (внутренняя) структура и штаты органов государственного управления
4. Республиканские органы исполнительной власти, их правовой статус, виды.
5. Местные органы исполнительной власти, их правовой статус, виды.

1. Понятие, виды и основные признаки органов исполнительной власти.

Среди субъектов административного права органы исполнительной власти (государственного управления) занимают особое место. Это самая многочисленная из числа организаций – группа субъектов административного права, объединенная к тому же единым руководством и подчинением и действующая согласованно и целенаправленно. Эти органы наделены государственной компетенцией, которая по своему объему самая обширная по сравнению с компетенцией других субъектов административного права, она охватывает – в практически организующем плане – все области и сферы государственного руководства. Наконец, органы исполнительной власти наделены, в рамках своей компетенции, определенными управленческими полномочиями в отношении иных субъектов административного права, например, граждан или общественных организаций, чего нельзя сказать о других субъектах.

Органы исполнительной власти (государственного управления) – это разновидность органов государственной власти. Поэтому понятие и черты этих органов производны от признака разделения властей, а содержание этого понятия определяется свойствами исполнительной власти.

Следовательно, им прежде всего присущи основные черты, свойственные органам государственной власти. Исходя из этого, необходимо выяснить понятие и признаки государственного органа.

Согласно статье 3 Закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 г., № 203-3 (в ред. Закона от 02.06.2009 г., № 20-3) «О государственной службе в Республике Беларусь» государственный орган – образованная в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, иными законодательными актами организация, осуществляющая государственно-властные полномочия в соответствующей сфере (области) государственной деятельности.

Следовательно, орган государства характеризуется прежде всего как организация, коллектив, управляемая группа людей.

Исследованию понятия органа государства, органа государственного управления, их характерных признаков посвятили научные труды многие специалисты различных отраслей

права. В них в известной мере заложены теоретические основы, фундамент современного понимания органа государственной власти.

В их трудах содержатся следующие признаки, присущие органам государственной власти.

1. Все органы государственной власти создаются на основе Конституции и принятых в соответствии с ней подконституционными актами.

2. Для органа государства характерно то, что он является организацией «политической», то есть, наделен государственной властью. Органы государства призваны выступать от его имени, выполнять его функции. Это предполагает наделение их специфическими полномочиями, которые по своей природе являются государственно-властными[4]. Наличие государственно-властных полномочий - главный юридический признак любого государственного органа.

Государственно-властный характер полномочий органов государства находит свое выражение в том, что они от имени и в интересах государства издают юридически обязательные акты, обеспечивают их реализацию применением специфических государственных мер воспитательного характера, осуществляют надзорную деятельность за исполнением требований правовых актов.

3. Орган государственной власти обладает определенным объемом полномочий. Создание государственного органа и определение его властных полномочий, по существу, – два взаимосвязанных процесса.

4. У каждого органа государственной власти свой предмет ведения и свой объем полномочий.

5. Каждый орган государственной власти реализует свои полномочия в присущих ему формах с использованием тех методов, которые определены нормативными актами .

6. Каждый орган государственной власти имеет свое наименование, гербовую печать, является юридическим лицом, может вступать в гражданско-правовые отношения, финансирование осуществляется за счет средств республиканского или местного бюджета.

Разнообразие и специфика задач и функций государства обуславливает особые виды государственной деятельности, которые осуществляют органы государства. Каждый вид государственной власти реализуется соответствующей системой государственных органов. Правовой основой такой специализации является статья 6 Конституции Республики Беларусь, закрепляющая принцип разделения властей.

Законотворчеством занимается законодательный орган, осуществление судебной функции относится к судебным органам. Исполнительная власть осуществляется всеми органами государственного управления (исполнительной власти). Каждый подобный орган наделен не вообще государственной властью, а исполнительной властью, поскольку иной власти для таких органов не существует.

Подзаконность деятельности органов исполнительной власти – важнейший момент в их правовом положении. По мнению ученых К.С. Бельского и Д.Д. Цабрия существенным признаком исполнительной власти, а следовательно, и органов ее реализующих, является принуждение: «...управление неотделимо от такого непривлекательного, но необходимого элемента, как принуждение. Оба они – и «управление» и «принуждение» – отличают исполнительную власть от двух других ветвей власти, характеризуют ее самобытную природу».

Органы государственного управления самые многочисленные по сравнению с иными органами государства и имеют наиболее разветвленную систему. Они образуются с учетом особых принципов – отраслевого, функционального, линейного, которые не могут применяться при образовании других органов государства.

Представляя собой сложный общественный организм, система органов государственного управления включает отдельные звенья, обладающие определенной и относительной самостоятельностью, выполняющие определенные функции управления на основе разделения управленческого труда.

Органы государственного управления (исполнительной власти), являясь одним из видов органов государственной власти, обладают вышеуказанными признаками. Они отличаются от других органов (законодательных и судебных) назначением, содержанием своей деятельности и ее характером. Они осуществляют специфическую по своему содержанию, формам и методам государственную деятельность - государственное управление, являясь, следовательно, также, органом управления. Каждый орган государственного управления, как и любой другой государственный орган, имеет свою организационную структуру, т.е. систему построения его внутреннего или рабочего аппарата, определяемую задачами органа.

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

1. Государственно-правовая природа органов исполнительной власти обусловлена конституционным разделением государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Наличие в системе государственной власти исполнительных органов - следствие нормативного закрепления принципа разделения властей.

2. Строгая иерархия построения и деятельности управленческих звеньев, соподчинение и взаимодействие на основе принципов централизма и децентрализма, двойного подчинения, разделения и кооперации труда по осуществлению функций управления.

3. Деятельность органов исполнительной власти по своему содержанию имеет управленческий, организующий, исполняющий, контрольный и распорядительный характер; в результате этой деятельности решаются и реализуются государственные задачи и функции.

4. Органы исполнительной власти - это внешняя форма выражения исполнительной власти. Они образуются для практической реализации функций и задач самой исполнительной власти, посредством которой, как известно, осуществляется государственное управление в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах жизни общества.

Необходимо также уяснить, что орган исполнительной власти всегда орган государственного управления, в то же время как не всякий орган государственного управления является органом исполнительной власти. Эта власть имеет разветвленный механизм, в том числе управленческие органы, действующие лишь в качестве звеньев этого механизма иного (второго) порядка, чем органы исполнительной власти. Так, администрация государственного объединения, предприятия, учреждения, выполняя управленческие функции, является органом внутреннего управления или еще ее называют внутренним самоуправлением и к органам исполнительной власти не относится. Администрация объединения, предприятия, учреждения может быть только участником внутренних административных правоотношений. В отличие от органа государственного управления (исполнительной власти) администрация организации не является субъектом внешнего управления, так как не обладает для этого соответствующими государственно-властными полномочиями.

Администрация предприятия, учреждения не может выступать от имени государства, ее компетенция реализуется в целях самоорганизации, т.е. в интересах нормальной работы предприятия, учреждения. Именно в этих границах такие управленческие звенья обладают ограниченными юридически властными возможностями.

5. Органы исполнительной власти наделены государством особыми государственно-властными полномочиями, которые реализуются в специальных правовых формах, отличающихся от правовых форм деятельности органов других ветвей власти; обладают компетенцией, установленной в различных нормативных правовых актах (Конституции, законах, декретах и указах Президента или Положениях о том или ином



органе исполнительной власти). В компетенцию, как правило, включаются в качестве основных компонентов задачи, права, обязанности, полномочия и ответственность органа исполнительной власти, т.е. их административная правоспособность и дееспособность. Правовое положение органов государственного управления находит свое выражение в их компетенции. Для решения поставленных задач осуществления функций государственного управления каждый орган исполнительной власти имеет право издавать правовые акты управления. В законодательстве определяются виды, порядок принятия, государственной регистрации, действия, опубликования, оспаривания правовых актов управления. Правовые акты органов исполнительной власти - это, с одной стороны, важнейшая правовая форма управленческих действий, а с другой - результат административного нормотворчества в системе государственного управления. Акты управления являются подзаконными правовыми актами, т.е. они издаются в обязательном соответствии с требованиями и положениями законов и развивают их, а также обеспечивают решение возникающих в сфере управления споров и административных дел. В содержание полномочий органов исполнительной власти входят: исполнительно-распорядительная деятельность; контрольно-надзорные функции; действия юридического характера и принятие решений, вызывающих правовые последствия; нормотворческая деятельность; правоохранительная (юрисдикционная) деятельность.

6. Динамичность, оперативность и конкретность деятельности, обуславливающие их способность гибко учитывать происходящие изменения в управляемых объектах и окружающей среде, умение быстро и правильно принять наилучшее решение и практические меры;

Конкретно правовое положение органов государственного управления определяется следующими основными положениями:

а) они осуществляют свою деятельность на основе (на основании) и во исполнение закона;

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

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

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

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

Таким образом, орган государственного управления (исполнительной власти) представляет собой такую государственную 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.

Органы исполнительной власти многочисленны и разнообразны, что обусловлено непосредственной направленностью исполнительно-распорядительной деятельности. Для лучшего изучения особенностей организации и деятельности органов государственного управления, а также выявления закономерностей во взаимосвязях отдельных органов осуществляется их классификация, в основе которой лежат разные критерии.

Научная классификация органов государственного управления есть строго обоснованное подразделение их на виды и группы, отражающее многообразные связи между органами, устанавливающие критерии их образования и признаки, определяющих их разновидности.

Классификация органов государственного управления (исполнительной власти) имеет научно-познавательное и практическое значение, поскольку позволяет избежать субъективизма в построении органов и их деятельности, предупредить излишнее усложнение их организационных связей.

Определенные критерии классификации органов исполнительной власти разработаны административно-правовой наукой, исходя из действующего законодательства, практики работы аппарата государственного управления. Их может быть достаточно много, если принимать во внимание все возможные оттенки характеристики той или иной группы таких органов.

Наиболее важными из них являются территориальный масштаб деятельности, основания образования, объем и характер компетенции, порядок решения подведомственных вопросов, конкретная направленность компетенции, источник финансирования, место в системе органов исполнительной власти и организационно-правовая форма.

Следует отметить, что центральным органом управления Республики Беларусь является Совет Министров Республики Беларусь (ст. 106 Конституции) и его компетенция распространяется на всю территорию Республики Беларусь.

С учетом территориального масштаба деятельности органы управления (исполнительной власти) подразделяются на республиканские и местные. Республиканскими являются те органы, исполнительно-распорядительная деятельность которых распространяется на всю территорию Республики Беларусь. Как правило, они имеют свои подразделения в местных, которые в своей деятельности ответственны и подотчетны перед ними. Например, управление внутренних дел Гродненского облисполкома, является местным органом исполнительной власти и подчиняется по вертикали МВД, а по горизонтали облисполкому - так называемое двойное подчинение. Правовые акты республиканских органов обязательны для местных органов. Взаимоотношения республиканских и местных органов складываются на основе принципа централизации и децентрализации.

Местные органы исполнительной власти действуют в пределах административно-территориальных единиц (областные, городские, районные исполкомы, местные администрации), администрация предприятий, учреждений, организаций.

По основаниям образования все органы исполнительной власти (государственного управления) подразделяются на органы, создаваемые на основе Конституции - Совет Министров - и создаваемые на основе текущего законодательства и подзаконных актов (министерства, государственные комитеты, органы местного управления. (Указ Президента от 5 мая 2006 г., № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь» определена система республиканских органов исполнительной власти; Указом Президента от 23 октября 2006 г., № 631 «О структуре, функциях и численности работников местных исполнительных и распорядительных органов» определена система и структура местных органов исполнительной власти).

По характеру компетенции. По данному критерию органы исполнительной власти подразделяются на органы:

- общей компетенции, ведающие всеми отраслями и сферами управления (Совет Министров, исполкомы, администрация в городах с районным делением). Они несут ответственность за положение дел в государстве, области, городе, административно-территориальной и территориальной единице, они осуществляют руководство многими видами отраслевой и функциональной деятельности.

- органы отраслевой компетенции осуществляют руководство подчиненными, им отраслями, обеспечивают выполнение задач стоящих перед этими отраслями, например: министерства транспорта и коммуникаций, архитектуры и строительства, связи и информатизации и др.

- органы межотраслевой компетенции выполняют общие специализированные функции для всех или большинства отраслей и сфер управления, имеющих межотраслевое значение. Среди них своим статусом выделяются органы, оказывающие руководящее воздействие на группы специализированных отраслей (комплексы), выполняют различные функции (например, министерства экономики, финансов), органы, выполняющие специализированные функции межотраслевого значения (например, Министерство труда и социальной защиты), органы, выполняющие функции по определенным проблемам (например, министерства по чрезвычайным ситуациям, налогам и сборам, государственные комитеты по стандартизации или имуществу).

В научной литературе также выделяются органы специальной компетенции и органы хозяйственного руководства, подчеркивается их обособленность от общей массы органов государственного управления, особые их функции, специфику компетенции. К органам специальной компетенции относятся: Администрация и Управление делами Президента, Совет Безопасности, Высшая аттестационная комиссия. Органы хозяйственного управления включают администрацию объединений (концернов), государственных предприятий и учреждений.

По порядку разрешения подведомственных вопросов. Классификация по данному критерию позволяет выделить две группы органов исполнительной власти:

- коллегиальные органы - во главе коллегиального органа стоит группа лиц, входящих в состав этого органа, т. е. являющихся организационно и юридически оформленными. Основные вопросы, отнесенные к компетенции такого органа, обсуждаются и разрешаются на заседаниях коллективно. Для вынесения решения по обсуждаемому вопросу необходимо иметь кворум. Решения в коллегиальных органах чаще всего принимаются абсолютным большинством голосов, т. е. если заданное решение проголосовало больше половины присутствующих членов органа. Как правило, это связано с большим объемом их компетенции и широкими задачами руководства, которые касаются многих отраслей и функций государственного управления. Коллегиальность позволяет правильно решать наиболее сложные вопросы руководства с участием специалистов, с использованием их опыта. Поэтому к коллегиальным органам прежде всего относятся: Совет Министров, исполнительные комитеты, а также местные администрации в городах с районным делением. Но и в этих органах коллегиальность дополняется единоначалием руководителей, которые лично решают некоторые оперативные организационные вопросы деятельности возглавляемого ими органа;

- единоначальные органы, во главе единоначального органа стоит одно лицо - руководитель, имеющий право лично принимать решения по всем основным вопросам компетенции этого органа. Единоначалие обеспечивает оперативность руководства, использование индивидуальных способностей и опыта руководителей и вместе с тем повышает их персональную ответственность, поскольку на руководителя возлагается ответственность за деятельность всего органа государственного управления. К единоначальным относятся большинство органов исполнительной власти: министерства, государственные комитеты.

Однако и в единоначальных органах исполнительной власти единоначалие сочетается с коллегиальностью. В министерствах, государственных комитетах и других единоначальных органах образуются коллегии, в состав которых входят руководитель органа, его заместители и другие руководящие работники, а также специалисты. Коллегия рассматривает наиболее важные вопросы управления отраслью, сферой и т.п. Решения коллегии проводятся в жизнь, как правило, приказами руководителя (постановлениями) органа, который придает юридическую силу такому решению, обеспечивает его исполнение.

В зависимости от конкретной направленности деятельности (крупных подведомственных комплексов государственного управления, именуемых областями управления) органы исполнительной власти могут быть подразделены на три большие группы: хозяйственные, социально-культурные и административно-политические.

К хозяйственным следует относить те органы, деятельность которых направлена на «обслуживание» управленческими средствами различных отраслей управления (промышленность, сельское хозяйство, архитектура и строительство, торговля, природные ресурсы и охрана окружающей среды) и отраслей, призванных удовлетворять хозяйственные нужды граждан (жилищно-коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание населения, транспорт, связь).

Социально-культурные органы призваны руководить отраслями культуры и социального обслуживания населения (образование, спорт, наука, культура, здравоохранение, социальная защита).

Административно-политические органы, обеспечивая внутреннюю и внешнюю безопасность нашего государства, осуществляют руководство обороной страны, государственной безопасностью, иностранными и внутренними делами.

По источнику финансирования. Органы управления по данному критерию можно сгруппировать следующим образом:

- бюджетные, не связанные с производственной деятельностью, обращением материальных ценностей и финансируемые из республиканского бюджета и из местных бюджетов;

- осуществляющие хозяйственную, коммерческую и иную деятельность, связанную с производством материальных ценностей или оказанием платных услуг и получающих прибыль.

Если брать за критерий классификации положение и место в системе органов исполнительной власти, то они разделяются на высшие и низшие. Так, Минский городской исполнительный комитет будет низшим органом по отношению к Совету Министров, но высшим органом по отношению к администрации Советского района г. Минска. Отсюда - подчиненность, подконтрольность, подотчетность низших органов перед высшими, обязательность решений вышестоящих органов для выполнения нижестоящими.

По организационно-правовым формам различаются: а) Правительство, б) министерства (обороны, внутренних дел и т. д.); в) государственные комитеты (по имуществу, науке и технологиям, таможенный и т. д.); г) исполкомы (первичный, базовый и областной уровень), д) в городах с районным делением местные администрации, е) комитеты, главные управления (управления), отделы местных органов исполнительной власти.

Подводя итог по рассматриваемому вопросу можно отметить: орган государственного управления, обладая общими признаками органа государства, обладает специальными свойствами: составная часть механизма исполнительной власти; осуществляет деятельность исполнительного и распорядительного характера; наделен оперативной самостоятельностью; основное его функциональное назначение – осуществление руководства хозяйственной, социально-культурной и административно-политической сферами жизни общества; обладает собственной компетенцией, имеет свою структуру, применяет присущие ему формы и методы деятельности.

2. Система органов государственного управления, организационные и правовые основы ее построения, формы взаимодействия между звеньями в системе.

Система органов исполнительной власти - это юридически упорядоченная внутренне согласованная совокупность различных по своей организационно-правовой форме органов, соподчиненных на основе разделения компетенции между ними и образующих интегрированное единство в процессе реализации исполнительной власти на всей территории Республики Беларусь. Эта система выступает как комплексное образование, имеющее свою вертикальную иерархическую структуру и горизонтальные уровни и организующее на правовой основе в соответствии с государственной политикой повседневное оперативное управление экономической (хозяйственной), социально-культурной, административно-политической сферой.

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

- сгруппировать однородные отрасли экономики, социально-культурного и административно-политического строительства, придав им организационное единство и единство управления;
- 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 децентрализма 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).

Системе органов государственного управления присуще прежде всего ярко выраженное организационное обособление как в целом, так и каждой из составных ее частей, структурное место, а также внутреннее строение которых с достаточной полнотой закреплено формальным путем, в порядке путем издания соответствующего правового акта, что является исходным условием структурного упорядочения всей системы.

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 содержании и объеме компетенции, территориальных масштабах деятельности, порядке формирования, в структуре органа и штатах.

По своему составу система органов государственного управления характеризуется сложной иерархической (многоуровневой) структурой: имеется в виду подразделение ее на подсистемы и отдельные органы, находящиеся между собой в разнообразных («вертикальных», «горизонтальных», «диагональных» и т.д.) связях, а также распределение функций между подсистемами и органами различного уровня (ранга). На компонентность (состав) системы органов государственного управления влияет целый ряд объективных факторов: государственное устройство Республики Беларусь; административно-территориальное устройство; характер экономики, масштабы социально-культурной и административно-политической деятельности, сложность, разветвленность объектов управления и их профиля.

Республика Беларусь – унитарное государство. Это обусловлено в управленческой системе наличие общереспубликанских органов государственного управления. Административно-территориальное деление определяет систему местных исполнительных и распорядительных органов управления. На этой основе обеспечивается повседневная организаторская деятельность по руководству местным хозяйством и культурой, по непосредственному обслуживанию населения. Что же касается последнего фактора, вытекающего из сложности хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства, то он обуславливает необходимость принципа управляемости в построении и определении количественного показателя системы органов государственного управления. В частности с учетом практической целесообразности и организации единого и

дифференцированного, оперативного и квалифицированного руководства создаются органы управления общей, отраслевой и межотраслевой компетенции.

В основе построения системы органов государственного управления лежат, прежде всего, социально-политические принципы государственного управления. Эти принципы носят общий, универсальный и обязательный характер. Они едины для всех видов исполнительно-распорядительной деятельности, несмотря на их специфичность. Но основных принципов явно недостаточно для построения и функционирования звеньев системы органов государственного управления. Поэтому помимо основных принципов государственного управления важную роль в формировании аппарата государственного управления играют организационные принципы. В отличие от основных эти принципы имеют более узкую сферу действия. На них базируется организация звеньев системы органов государственного управления, взаимодействие между ними.

В формировании звеньев органов государственного управления важное значение имеют такие организационные принципы управления как: отраслевой, межотраслевой (функциональный) и территориальный.

Отраслевой принцип построения аппарата государственного управления означает такую его систему, при которой как за органом, так и его структурными подразделениями закрепляются однородные, органически связанные по характеру деятельности объекты управления в области экономики (например, промышленности, сельское хозяйство), в области социально-культурного строительства (например, образование, культура, здравоохранение), административно-политического строительства (например, оборона, внутренние дела). Этот орган осуществляет по отношению к объектам управления в полном объеме все функции управления, что позволяет сосредотачивать внимание, силы и средства на однородных объектах, управлять ими с учетом их особенностей, создавать необходимые условия для осуществления отраслевой специализации и централизации.

Отраслевые органы государственного управления осуществляют единую государственную политику в пределах своей отрасли, они разрабатывают прогнозы, программы и предложения, направленные на улучшение функционирования отраслевых объектов управления.

На основе государственного устройства, в том числе административно-территориального деления, как уже отмечалось, осуществляется территориальный принцип управления. Этот принцип управления призван способствовать комплексному развитию экономической, социально-культурной и административно-политической сфер управления, обеспечению общественного порядка, безопасности, прав и свобод граждан на территории Республики Беларусь.

Территориальный принцип предполагает наделение субъектов управления полномочиями по воздействию на органы отраслевого управления.

Территориальный принцип лежит в основе управления в свободных экономических зонах.

Территориальный принцип предполагает создание органов широкой, общей компетенции, органы многоотраслевые. К таким органам относятся Совет Министров, местные исполнительные и распорядительные органы – исполнительные комитеты (местные администрации).

На основе функционального принципа формируются специальные звенья аппарата государственного управления, которые осуществляют специальные подведомственные функции управления. Применение функционального принципа обеспечивает развитие межотраслевых связей, решение вопросов, имеющих общее значение для всех или многих отраслей управления, способствует достижению согласованности и единообразия в деятельности отраслевых систем управления. В соответствии с рассматриваемым принципом формируются органы государственного управления, занимающие подведомственное положение и наделенные полномочиями по сравнению (в установленных законом пределах и

в рамках осуществления, как правило, одной управленческой функции) всеми или несколькими отраслями, сферами управления.

Правовой основой построения системы органов государственного управления (исполнительной власти) являются: Конституция; Закон Республики Беларусь от 23 июля 2008 г., № 424-З «О Совете Министров Республики Беларусь»; Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г., № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»; Указ Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г., № 289 (в ред. Указа от 22.04.2011 г., № 173) «О структуре правительства Республики Беларусь»; Указ Президента Республики Беларусь от 23 октября 2006 г. № 631 (в ред. Указа от 22.02.2011 г., № 66) «О структуре, функциях и численности работников местных исполнительных и распорядительных органов».

В соответствии с указанными нормативными актами в системе органов государственного управления (исполнительной власти) можно выделить следующие звенья:

- 1) Совет Министров Республики Беларусь.
- 2) Республиканские органы исполнительной власти.
  - министерства - 24;
  - государственные комитеты, подчиненные Правительству – 7;
  - государственные организации (объединения (концерны) подчиненные Совету Министров Республики Беларусь) -7.
- 3) Местные органы государственного управления;
  - исполкомы, местные администрации и их структурные подразделения (комитеты, главные управления (управления), отделы).

Формы взаимоотношений равнозначных республиканских органов государственного управления весьма разнообразны. Прежде всего к ним относится совместное издание правовых актов. Совместно издаваемые этими органами управления акты по своему наименованию, характеру и содержанию могут быть различными (постановления, приказы, инструкции, положения и др.).

Издание совместных актов республиканских органов государственного управления отражает переплетение компетенции этих органов управления, связь их общих интересов, и является одним из способов взаимной координации усилий по определенным вопросам управленческой деятельности в целях более успешного совместного их решения. Инициатором принятия совместных актов в равной мере может выступать каждый из этих органов управления и в то же время каждый из них несет ответственность как за содержание, так и за нарушение принимаемых актов. Такие совместные акты обязательны для выполнения предприятиями, организациями и учреждениями, подведомственными этим органам.

Важными формами взаимоотношений республиканских органов государственного управления являются совместные обсуждения отдельных вопросов, касающихся их деятельности, а также согласование принимаемых актов или решений. Согласование принимаемых актов, обеспечивает единство подхода к решению однородных вопросов министерствами и республиканскими органами государственного управления, а также конкретизирует сотрудничество этих органов управления.

Совместные обсуждения вопросов, как правило, проводятся о выполнении уже принятых правовых актов или об осуществлении соответствующих заданий Совета Министров. Для этого проводятся совместные конференции, совещания и другие мероприятия.

Кроме указанных могут быть и другие основания и формы взаимоотношений между республиканскими органами государственного управления. Например, информация со стороны органа о совершении каких-либо действий, рассмотрение тем или иным республиканским органом государственного управления предложений, исходящих от другого органа, направление на заключение отдельных разрабатываемых и принимаемых

нормативных актов. Эти отношения большей частью возникают по инициативе непосредственно самих органов, особенно тех из них, деятельность которых носит межотраслевой характер. Механизм взаимоотношений отраслевых и межотраслевых органов управления строится на основе взаимосвязи и взаимозависимости отраслевого и межотраслевого управления. Это обуславливается главным образом экономическими потребностями, повышением эффективности производства и другими необходимыми материальными условиями. Многие основания возникновения отношений между республиканскими органами государственного управления закреплены в соответствующих актах Совета Министров.

При взаимоотношениях республиканских органов государственного управления должны соблюдаться законные права и интересы этих органов управления, а сами взаимосвязи всячески способствовать осуществлению закрепленной за ними компетенции.

3. Организационная (внутренняя) структура и штаты органов государственного управления.

Исключительно важное значение для обеспечения эффективности работы аппарата управления имеет правильная, научно-обоснованная организационная структура органов управления. С ее помощью обеспечиваются наиболее рациональные связи внутри системы органов управления, а также приспособление аппарата каждого отдельного органа к выполнению стоящих перед ним задач.

Организационная структура призвана: закреплять за ним и его составными частями весь комплекс задач и функций управления, необходимый для успешного руководства конкретными участками работы, обеспечивать единство этого руководства; сочетать задачи и функции различных структурных подразделений между собой, а также с задачами и функциями органа управления в целом с тем, чтобы избежать дублирования в их деятельности, чтобы коллективный вклад в решение поставленных перед органом задач был выше суммы индивидуальных усилий; способствовать сотрудничеству и согласованности в работе всех составных частей органа; гарантировать путем закрепления рациональных систем связей получение необходимой информации каждым структурным подразделением, своевременную подготовку, принятие и реализацию управленческих решений; облегчать путем четкой классификации должностей решение вопросов, связанных с продвижением по службе; обеспечивать правильное распределение нагрузки между составными частями органа; помогать стандартизации и унификации управленческих процессов путем внедрения типовых и примерных схем; облегчать контроль за работой структурных звеньев органа.

Каждый орган государственного управления имеет свою организационную структуру, которая представляет собой совокупность его внутренних подразделений, схему распределения функций и полномочий между ними, систему взаимоотношений, урегулированную юридическими нормами. Совокупность этих структурных подразделений образует рабочий аппарат органа. Каждое такое подразделение в соответствующей степени участвует в практической реализации его компетенции, для чего наделяется определенными полномочиями.

Структура отражает в своеобразной форме их компетенцию. Каждое структурное подразделение действует в пределах его компетенции. Поэтому структуру любого органа следует рассматривать как организационное единство всех его внутренних подразделений, каждое из которых в отдельности и все они в совокупности принимают участие в осуществлении компетенции этого органа государственного управления.

Компетенция представляет собой юридические границы полномочий его составных структурных подразделений. Разделение на структурные подразделения производится для того, чтобы распределить задачи, функции и полномочия органа между специалистами, находящимися в структурных подразделениях с целью наилучшей и эффективной их реализации и повышения ответственности за выполнение порученного дела.



Организационная внутренняя структура строится с ограниченным функционализмом, т.е. внутренние структуры, как правило, не обладают полномочиями внешнего характера. Они воздействуют на управляемые объекты и подчиняются руководству органа управления, в котором они созданы, выполняют все распоряжения его руководителей. Вместе с тем самому структурному подразделению могут подчиняться другие органы управления, учреждения, предприятия, организации, находящиеся в его ведении. Их компетенция ограничивается внутренними рамками органа. В порядке исключения некоторые структурные подразделения наделяются полномочиями внешнего характера. Подобные подразделения могут образовывать свою систему органов. Такой правовой статус имеют в основном внутренние структурные подразделения в виде инспекции (ГАИ в Министерстве внутренних дел, Главное управление гигиены, эпидемиологии и профилактики в Министерстве здравоохранения с подчиненными санитарно-эпидемическими организациями). Такими же полномочиями наделены департаменты в структуре министерств (государственных комитетов), наделенные правами юридического лица (например, в структуре МВД Республики Беларусь созданы четыре департамента – по гражданству и миграции, исполнения наказаний, финансов и тыла, охраны; в структуре Министерство транспорта и коммуникаций действуют - Департамент «Белавтодор» и Департамент по авиации).

Эффективное осуществление компетенции зависит от его рациональной внутренней структуры, оптимального ее распределения между структурными подразделениями, четкого правового закрепления в правовых актах.

Организационная структура каждого органа государственного управления индивидуальна. Она во многом зависит от того, какие задачи и функции на орган возлагаются, каково его конкретное назначение. Строится структура с таким расчетом, чтобы обеспечить его работоспособность и максимальную экономичность. Выбор организационной структуры связан с четким определением задач и функций каждого структурного подразделения и его ответственности за конкретный участок работы. Организационная структура устанавливается с учетом общих структурных схем. Общая численность работников центрального аппарата республиканских органов управления утверждается Президентом или Советом Министров (без учета персонала по обслуживанию и охране зданий). В то же время (например, министрам) предоставлено право утверждать структуру и штатное расписание центрального аппарата министерств в пределах установленных для этого аппарата численности работников и фонда заработной платы с соблюдением схем должностных окладов. В п. 8.1 Положения «О министре Республики Беларусь» закреплено право министра утверждать структуру и штатное расписание центрального аппарата министерства в пределах установленной численности работников и расходов на его содержание, устанавливать работникам центрального аппарата министерства надбавки за сложность и напряженность работы. В п. 11.3 Положения о Министерстве внутренних дел Республики Беларусь закреплено право министра в пределах установленной численности определяет по согласованию с Президентом структуру центрального аппарата МВД, утверждает его штатное расписание, структуру и штатное расписание органов внутренних дел, организаций, входящих в систему органов внутренних дел, главного управления командующего внутренними войсками МВД, перераспределяет исходя из сложности оперативной обстановки и степени важности выполняемых задач штатную численность между органами внутренних дел (кроме штатной численности центрального аппарата МВД).

Структура органа государственного управления строится таким образом, чтобы каждое ее звено осуществляло определенные группы функций управления. По своему характеру функции управления подразделяются на следующие три основные группы:

а) общеорганизационные (координация и согласование различных видов деятельности, подготовка решений, контроль за их выполнением, оценка результатов работы), или функции общего руководства;

б) специализированные (например, методологическое или техническое руководство, организация снабжения и сбыта, руководство финансовой деятельностью);

в) обслуживающие (отчетность и статистика, бухгалтерский учет, хозяйственное и канцелярское обслуживание и др.).

Как и орган управления в целом, внутренняя структура его устанавливается и изменяется с учетом конкретных условий. Это означает, что наряду с общими принципами определения структуры необходимо принимать во внимание окружающую среду, в которой действует орган, ее влияние на формирование органа.

Структура органов управления настолько разнообразна, что при первом взгляде на нее создается впечатление о невозможности выделить какие-то общие элементы. И все же «основные блоки» есть во всех органах управления. К таким структурным подразделениям относятся: руководство; отраслевые структурные подразделения; функциональные структурные подразделения; вспомогательные и обслуживающие структурные подразделения.

Кроме этих структурных подразделений могут создаваться различные советы (научно-технические, научные, научно-методические, научно-консультативные и др.), экспертные комиссии, инспекции и другие части аппарата.

В качестве примера можно указать структуру аппарата Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь: руководство – министр (его помощник и советник), четыре заместителя, в том числе первый, коллегия министерства; отраслевые и функциональные подразделения – Управление информации и внешнеэкономической деятельности; Главное управление проектных работ, градостроительства и архитектуры; Управление жилищного строительства; Главное управление строительства; Главное управление научно-технической и инновационной политики; Главное управление промышленности строительных материалов и конструкций; Управление бухгалтерского учета, отчетности, финансов и кредита; Республиканский комитет Белорусского профсоюза работников строительства и промстрой материалов. Вспомогательные службы – Юридический отдел, Отдел кадров, Сектор режимно-секретной деятельности, Служба ведомственного контроля[23]. В Минстройархитектуры для рассмотрения предложений об основных предложениях развития науки и техники и внедрения в производство их новейших достижений действует научно-технический совет и архитектурно-градостроительный совет[24].

Вспомогательно-обслуживающие структурные подразделения характеризуются тем, что они не отражают специфики функций и полномочий органа государственного управления, структурными подразделениями которого они являются. К ним относятся, например, хозяйственное управление (отдел), канцелярия, архивы, кадры и др.

Для однородных органов управления, как правило, устанавливается типовая, или примерная структура; для отдельных органов может быть утверждена индивидуальная структура.

С вопросом организационной структуры органа государственного управления неразрывно связан вопрос о его штатах.

Штаты установлены для каждой государственной организации. В штатах в соответствии с организационной структурой определяется перечень и количество должностей, а также объем работы по должности. Лишь утвержденные в установленном порядке штаты служат юридическим основанием для комплектования личного состава органа или его финансирования.

Штаты органа государственного управления официально закрепляются в штатном расписании, которое содержит полный перечень структурных подразделений и должностей в организационной структуре данного органа, с указанием должностных окладов. Юридическое значение штатного расписания состоит в том, что оно служит основанием для оплаты труда служащих данного органа. Порядок составления и утверждения штатных расписаний органов управления контролируется вышестоящими органами. В штатное

расписание могут вноситься соответствующие изменения, например, при так называемом «сокращении штатов».

Важная роль в оптимизации структуры и штатов органов государственного управления принадлежит типовым структурам. Их использование способствует ликвидации излишеств в штатах, сокращению, удешевлению и упрощению управленческого аппарата.

Разработка типовых структур обеспечивает единый подход к определению состава служб управления и их подчиненности, наиболее рациональное разграничение функций, а также правильное распределение работников по подразделениям. Все это ведет к минимизации затрат на управление и одновременно обеспечивает его эффективность.

#### 4. Республиканские органы исполнительной власти, их правовой статус, виды.

Республиканские органы исполнительной власти являются основным структурным звеном системы органов исполнительной власти, осуществляющие свою деятельность на всей территории Республики Беларусь

Система республиканских органов исполнительной власти представляет собой совокупность органов государственного управления, установленных нормативными правовыми актами Президента, имеющих свое специальное назначение, организационную структуру и нормативно определенную компетенцию для решения задач и осуществления функций управления.

За последнее десятилетие система органов государственного управления подвергалась неоднократным изменениям в целях определения их рациональной структуры, повышения их роли в процессе реформирования государственной и общественной жизни, в приведении их в соответствие с требованиями экономических и социальных преобразований в Республике Беларусь.

В становлении ныне существующей системы республиканских органов государственного управления решающую роль сыграли: Указ Президента Республики Беларусь от 11 января 1997 г., № 30 «О системе республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь», Указ от 24 сентября 2001 г. № 516 «О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь», Указ Президента Республики Беларусь от 12 февраля 2004 г. № 66 «О некоторых мерах по оптимизации системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, структуры и численности работников государственных органов, других государственных организаций».

В соответствии с пунктом 1.1. Указа Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 289 «О структуре правительства Республики Беларусь» в систему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству, входят:

- министерства, государственные комитеты, являющиеся республиканскими органами государственного управления;

- объединения юридических лиц, иные государственные организации, подчиненные Правительству Республики Беларусь (государственные организации). Следует отметить, что государственные организации не обладают признаками присущими государственным органам (наличие государственно-властных полномочий) и призваны осуществлять хозяйственные функции. Поэтому государственные организации не следует рассматривать как республиканские органы государственного управления.

Министерства (24): архитектуры и строительства, внутренних дел, жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, иностранных дел, информации, культуры, лесного хозяйства, обороны, образования, по налогам и сборам, по чрезвычайным ситуациям, природных ресурсов и охраны окружающей среды, промышленности, связи и информатизации, сельского хозяйства и продовольствия, спорта и туризма, торговли,

транспорта и коммуникаций, труда и социальной защиты, финансов, экономики, энергетики, юстиции; государственные комитеты (7): безопасности, военно-промышленный, по имуществу, по науке и технологиям, по стандартизации, пограничный комитет и таможенный; государственные организации (7): Белорусский государственный концерн пищевой промышленности (концерн «Белгоспищепром»), Белорусский государственный концерн по нефти и химии (концерн «Белнефтехим»), Белорусский государственный концерн по производству и реализации товаров легкой промышленности (концерн «Беллегпром»), Белорусский государственный концерн по производству и реализации фармацевтической и микробиологической продукции (концерн «Белбиофарм»), Белорусский производственно-торговый концерн лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности (концерн «Беллесбумпром»), Белорусский республиканский союз потребительских обществ (Белкоопсоюз), Республиканский центр по оздоровлению и санаторно-курортному лечению населения.

Статус министерства и государственного комитета и соответственно их руководителей одинаков. Только министерство возглавляет министр, а государственный комитет председатель. Они руководят деятельностью этих органов с целью реализации полномочий исполнительной власти в определенной отрасли или сфере. В установленном порядке входят в состав Совета Министров, правомочны самостоятельно решать вопросы государственного управления, относящиеся к их компетенции. Для осуществления предоставленных им полномочий издают самостоятельно, а в необходимых случаях совместно или по согласованию с другими государственными органами приказы, подписывают постановления, обязательные для выполнения государственными предприятиями, организациями, учреждениями отрасли. В соответствии с возложенными на министерство (государственный комитет) задачами на министра (председателя) возлагается предельно широкий и сложный круг полномочий, включающий более 30 обширных пунктов.

Министр (председатель) подотчетен Президенту и Совету Министров, назначаются на должность и освобождается от должности Президентом.

Министр (председатель) вправе, если сочтет невозможным выполнение возложенных на него обязанностей, заявить об отставке. Его отставка принимается Президентом.

Министром (председателем) может быть гражданин Республики Беларусь, имеющий профессиональную подготовку, отвечающую квалификационным требованиям, и опыт работы в области государственного управления.

Министр (председатель) не имеет права быть членом Совета Республики Национального собрания, занимать иные должности в государственных органах, других организациях, осуществлять предпринимательскую деятельность, а также иную оплачиваемую работу, кроме преподавательской, научной и творческой, на них могут распространяться и другие предусмотренные законодательством ограничения.

Президентом может быть присвоен министру (председателю) высший класс служащего государственного аппарата с учетом его квалификации, стажа работы в соответствующей отрасли (сфере деятельности) и личного вклада в ее развитие (руководителям силового блока, где служба милитаризованная, присваиваются специальные или воинские звания, например министру внутренних дел - генерал-полковник милиции).

Министр (председатель) несет персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство (государственный комитет) задач и функций, за состояние дел в руководимой им отрасли (сфере) государственного управления. За невыполнение либо ненадлежащее выполнение законодательных актов, постановлений Совета Министров, иное невыполнение служебных обязанностей Совет Министров применяет к министру (председателю) меры дисциплинарного взыскания, за исключением увольнения.

Вопрос о досрочном освобождении министра (председателя) от должности в случае нарушения им законодательных актов Республики Беларусь может быть поставлен перед Президентом Советом Министров, а также другими государственными органами по решению Президента.

Общий правовой статус министра определен в положении о Министре Республики Беларусь.

К руководству министерства (государственного комитета) относятся заместители министра (председателя), которые назначаются и освобождаются от должности Советом Министров по представлению министра (председателя), если иное не предусмотрено актами Президента (в соответствии с пунктом 1.7 Указа Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 289 «О структуре правительства Республики Беларусь» заместителей министра внутренних дел, обороны, по чрезвычайным обстоятельствам; заместителей председателя государственных комитетов: безопасности, военно-промышленного, таможенного, пограничного назначает Президент, то есть так называемого силового блока. Количественный состав заместителей министра (председателя) устанавливается Президентом. Заместители министра (председателя) осуществляют непосредственное руководство подразделениями центрального аппарата министерства (государственного комитета), координируют деятельность этих подразделений, ведают порученным им кругом вопросов компетенции министерства (государственного комитета), несут персональную ответственность за порученную работу. Распределение обязанностей между заместителями устанавливается министром (председателем). В пределах установленных полномочий они самостоятельно принимают решения и несут ответственность перед Советом Министров и министром (председателем) за положение дел в порученной им сфере работы. В этом одна из особенностей их правового положения.

В министерствах (государственных комитетах) введены должности первых заместителей министров, полномочия которых весьма широки. К ним поступают на окончательное решение большинство дел министерства (государственного комитета) и лишь важнейшие из них требуют решения самого министра (председателя). В отсутствие руководителя его обычно замещает первый заместитель. Однако руководитель имеет право оставить за себя любого своего заместителя. В таком случае замещение оформляется специальным приказом министра (председателя).

Организация и деятельность министерств (государственных комитетов), строится на основе сочетания коллегиальности и единоначалия в обсуждении и решении основных вопросов по руководству отраслью (сферой) с установлением точной ответственности должностных лиц за состояние дел на порученном участке работы и выполнение определенных заданий.

Наиболее полно принцип сочетания коллегиальности и единоначалия реализуется в деятельности коллегии, которые имеют свой правовой статус, порядок образования, организационную особенность. В отличие от других структурных подразделений, коллегия не имеет узкой предметной специализации. Рассматривая основные вопросы, входящие в компетенцию министерства (государственного комитета), коллегия участвует в управлении не только самим министерством (государственным комитетом), но и всей его системой. Она наделена полномочиями по отношению к другим структурным подразделениям. Коллегия обсуждает планы их работы, дает конкретные поручения, заслушивает отчеты, рассматривает проекты положений о структурных подразделениях министерства (государственного комитета), осуществляет контроль за деятельностью аппарата в целом. Сказанное позволяет сделать вывод, что коллегия занимает особое место среди других структурных подразделений министерства (государственного комитета) – она стоит над ними.

Гарантией независимости коллегий министерства (государственного комитета) от их руководителей является порядок назначения членов коллегии Советом Министров или Президентом (силовой блок), а также предоставление им возможности в случае разногласий между министром (председателем) и коллегией при принятии решений самостоятельно защищать свое мнение перед Советом Министров или Президентом (для силового блока). Факт наделения членов коллегии правом «сообщить свое мнение в Совет Министров или

Президенту», свидетельствует о том, что коллегия рассматривается как своеобразная контрольная инстанция по отношению к министру (председателю).

Коллегия в министерстве (государственном комитете) образуется в составе министра (председателя), их заместителей по должности, других руководящих работников министерства (государственного комитета), также в состав могут входить руководители иных государственных органов. Например, состав коллегии МВД Республики Беларусь утвержден Указом Президентом от 4 мая 2010 г., № 227 «О коллегии Министерства внутренних дел» в количестве 17 человек.

Члены коллегии министерства (государственного комитета) утверждаются Советом Министров по представлению руководителя (исключения силовой блок, состав коллегий устанавливается Президентом). Численный состав членов коллегий различных министерств (государственных комитетов) не одинаков. Точных нормативных правовых критериев на этот счет нет. В основу определения численного состава членов коллегии положен объем работы министерства (государственного комитета), место, занимаемое данным министерством (государственным комитетом) в системе органов управления и другие условия. К работе коллегий с совещательными правами привлекаются специалисты по вопросам, рассматриваемым на их заседаниях, представители общественных организаций, руководители объединений, предприятий, организаций, учреждений и др.

Основным актом коллегии являются решения, которые могут утверждаться при необходимости приказами министра или постановлениями министерства (государственного комитета). В действующем законодательстве нет ответа на этот вопрос. Однако, как показывает практика, ряд решений коллегии приобретают юридическую силу с момента их принятия.

Важное место в структуре министерств (государственных комитетов) занимают отраслевые и функциональные подразделения (департаменты, главные управления, управления, отделы, сектора). В своей совокупности эти структурные подразделения составляют рабочий аппарат министерств (государственных комитетов). Неоднородный отраслевой (функциональный) характер управленческой деятельности министерств (государственных комитетов) оказывает в той или иной степени влияние и на организационную структуру их аппарата. Количество и профиль деятельности структурных подразделений во многом определяется характером выполняемых конкретных функций и объемом работы соответствующего министерства (государственного комитета).

Комитеты, главные управления, управления и отделы (службы, сектора) образуются для оперативного и непосредственного руководства подчиненными министерству (государственному комитету) предприятиями, организациями и учреждениями или руководства определенными вопросами. Положения о них утверждаются руководителем органа. Начальнику главного управления, управления, отдела принадлежит право решения вопросов текущего оперативного управления, согласно установленному перечню. Он в пределах компетенции данного подразделения издает приказы и инструкции, обязательные для подчиненных ему лиц, а также предприятий, организаций и учреждений.

В основе организационного построения структурных подразделений республиканских органов государственного управления лежит сочетание производственно-отраслевого и функционального принципов. Соответственно основными звеньями их организационной структуры являются производственно-отраслевые в сочетании с функциональными. Первым из них непосредственно подчиняется определенная группа подведомственных данному органу предприятий, организаций и учреждений, в отношении которых производственно-отраслевые подразделения министерства (государственного комитета) располагают необходимыми государственно-властными полномочиями, осуществляют ими оперативное руководство и отвечают за состояние их организации и деятельности. Все руководящие указания министерства (государственного комитета) доводятся до предприятий, организаций и учреждений через его производственно-отраслевые подразделения.

Функциональными подразделениями министерств (государственных комитетов) являются управления, отделы: планово-экономический, производственный, проектирования и капитального строительства, финансовый, отдел труда и заработной платы, бухгалтерия и др. Они осуществляют деятельность в пределах всей системы соответствующего министерства (государственного комитета) и его центрального аппарата. Функциональные структурные подразделения не имеют прямых связей с подчиненными министерству (государственному комитету) предприятиями, организациями, учреждениями и не обладают в отношении их распорядительными полномочиями. Они дают производственно-отраслевым структурным подразделениями различные методические указания о способах выполнения работ, отчетности и т.д. по своему профилю. Подготовленные ими акты приобретают юридическую силу лишь после утверждения руководителем или его заместителями. Взаимоотношения между этими структурными подразделениями строятся на основе методической помощи, консультаций, взаимной заинтересованности во внедрении единых способов и принципов управления.

К обслуживающим звеньям аппарата министерств (государственных комитетов) относятся: секретариаты руководителя и его заместителей, управление делами, канцелярия, хозяйственное управление (отдел). Эти структурные подразделения в основном занимаются материально-бытовым и техническим обслуживанием работников центрального аппарата органа. Какими-либо функциями управления в отношении предприятий, организаций и учреждений системы министерства (государственного комитета) они не обладают.

В аппарате министерства (государственного комитета) могут создаваться подразделения, осуществляющие функции совещательного или координационного характера. Они носят различные наименования: советы (научно-технические, научные и др.), комиссии, бюро и т.д. Их персональный состав определяется большей частью приказами (постановлениями) министерства (государственного комитета), а в отдельных случаях решениями коллегии. В их состав, кроме работников самого органа, входят высококвалифицированные специалисты, а также представители научно-технических обществ и других организаций. Они по своему правовому положению являются консультативными подразделениями. Советы, комиссии, бюро на своих заседаниях рассматривают предложения по основным направлениям развития науки и техники, определяют научно обоснованную единую техническую политику в данной отрасли (сферы), разрабатывают рекомендации по использованию и внедрению в производство новейших достижений науки, техники и передового опыта в системе министерства. По рассматриваемым вопросам они принимают решения, носящие рекомендательный характер. В случаях утверждения этих решений приказами министра (постановлениями министерства), они становятся обязательными для исполнения всеми, кому они адресованы, и тем самым становятся правовыми актами министерства (государственного комитета). Звенья совещательного или координационного характера действуют на основании положений, утверждаемых министром.

Например, приказом Министерства юстиции от 27 апреля 2011 г., № 107 «Об общественно-консультативном (экспертном) совете при Министерстве юстиции Республики Беларусь» был создан указанный совет который является совещательным, консультативным и (или) экспертным органом, участвующим в общественных обсуждениях важнейших проектов законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам осуществления предпринимательской деятельности, разрабатываемых Министерством юстиции по поручениям Президента, Национального собрания, Правительства и по собственной инициативе.

Отдельные республиканские органы в своем составе имеют государственные инспекции, специализированные по отраслям (сферам) управления. Однако они в пределах этой отрасли (сферы) не осуществляют функций непосредственного управления, так как не имеют здесь объектов управления. Эти инспекции осуществляют главным образом контрольно-надзорную деятельность вне зависимости от ведомственной подчиненности

подконтрольных объектов по определенным вопросам отраслевого (функционального) характера. Они выявляют случаи нарушения специальных требований, установленных правовыми актами, применяют к нарушителям соответствующие меры воздействия, готовят мероприятия по улучшению деятельности поднадзорных объектов и осуществляют в пределах своей компетенции другие контрольно-надзорные мероприятия.

Непосредственно правовой основой деятельности республиканского органа государственного управления является положение о нем. В соответствии с пунктом 1.6. Указа Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г., № 289 «О структуре правительства Республики Беларусь» положения о Министерстве внутренних дел, Министерстве обороны, Министерстве по чрезвычайным ситуациям, Комитете государственной безопасности, Государственном пограничном комитете, Государственном таможенном комитете, Государственном военно-промышленном комитете утверждаются Президентом, положения об иных министерствах, государственных комитетах - Советом Министров.

В положении определена правовая основа деятельности, основные задачи, функции, организация деятельности органа. Указом Президента Республики Беларусь от 4 декабря 2007 г., № 611 (в ред. от 06.10.2011 г., № 450) «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел и организаций, входящих в систему органов внутренних дел», утверждено Положение о МВД Республики Беларусь.

Общность признаков, объединяющих республиканские органы в единое звено общей системы республиканских органов государственного управления, не говорит об отсутствии у них особенностей как в организационной, так и в управленческой деятельности. В связи с этим большое значение имеет вопрос о классификации республиканских органов государственного управления, которая позволяет раскрыть характер осуществляемого ими управления, помогает выявить особенности их деятельности и позволяет установить определенные закономерности во взаимосвязи их с другими органами государства.

Критерии классификации республиканских органов государственного управления различны и зависят от того, какая существенная сторона их организации и деятельности берется за основу классификации. Конечно, не каждый республиканский орган государственного управления обладает такими существенными признаками сходства и различия, по которым можно было бы его классифицировать. Поэтому классификация возможна только по свойственным, присущим для данного органа управления главным внутренним признакам сходства и различия. При классификации республиканских органов государственного управления, на наш взгляд, необходимо руководствоваться не наименованием самого органа, а его правовым положением, местом в системе органов управления, спецификой его организации и деятельности.

В зависимости от конкретной направленности деятельности (крупных подведомственных комплексов государственного управления, именуемых областями управления) республиканские органы государственного управления могут быть подразделены на три большие группы: хозяйственные, социально-культурные и административно-политические.

По содержанию компетенции органы управления можно разделить на три группы: отраслевые, функциональные и функционально-отраслевые в зависимости от приоритета тех или иных функций.

В чистом виде отраслевых органов управления в настоящее время существует немного. Это министерства промышленности, транспорта и коммуникаций, обороны, сельского хозяйства и продовольствия. Большая же часть отраслевых органов управления обладает и полномочиями надведомственного характера. Такие полномочия связаны с их основной деятельностью, т.е. является продолжением, разновидностью отраслевых полномочий. Такие министерства следует отнести к третьей группе – отраслевым функциональным. К ним относятся министерства здравоохранения, образования, торговли и др.



Функциональными называются республиканские органы управления, которые уполномочены ведать в республиканском масштабе отдельными вопросами управления, связанными, как правило, с осуществлением общих для всех иных органов, организаций, предприятий функций управления. Их полномочия носят надведомственный характер и распространяются на все республиканские и местные органы управления, на организационно неподчиненные объекты управления. К таким органам относятся министерства: финансов, по налогам и сборам, труда и социальной защиты, государственные комитеты: по стандартизации, по имуществу, по науке и технологиям.

По характеру подчиненности можно выделить два вида республиканских органов государственного управления: двойного подчинения и, подчиненные Совету Министров. Министерства внутренних дел, обороны, чрезвычайных ситуаций, Государственный таможенный комитет, Комитет государственной безопасности, Государственный пограничный комитет, Государственный военно-промышленный комитет находятся в двойном подчинении – Президенту и Совету Министров.

Республиканские органы государственного управления двойного подчинения по особым вопросам деятельности, предусмотренным законодательными актами, могут подчиняться исключительно Президенту.

Государственные организации, подчиненные Правительству Республики Беларусь (государственные организации) рассматриваются в Указе Президента от 5 мая 2006 г. № 289 «О структуре правительства Республики Беларусь» как самостоятельный элемент системы республиканских органов государственного управления. Следует отметить, что государственные организации не обладают признаками присущими государственным органам (наличие государственно-властных полномочий) и призваны осуществлять хозяйственные функции. Поэтому государственные организации не следует рассматривать как республиканские органы государственного управления. Государственные организации призваны осуществлять хозяйственное (производственное) управление, их деятельность направлена на создание материального продукта, оказание услуг населению. Оперативное управление хозяйственными процессами осуществляет администрация государственных организаций и тем самым является органов внутреннего (оперативного управления). А.Н. Крамник справедливо указывает, что хозяйственное управление является разновидностью государственного управления. Следовательно, более верным будет утверждение, что государственные организации входят в систему органов государственного управления, а не в систему республиканских органов исполнительной власти.

Основной организационно-правовой формой государственных организаций являются концерны - производственно-торговые объединения - осуществляющие свою деятельность на основании уставов, утвержденных постановлениями Совета Министров. Руководство деятельностью концерна осуществляется его председателем, который назначается на должность и освобождается от должности Советом Министров по согласованию с Президентом.

Например, предметом деятельности Белорусского производственно-торгового концерна лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности (концерн «Беллесбумпром») является общее руководство, общее управление деятельностью, координация деятельности и представление интересов участников концерна, осуществление мероприятий по продвижению товаров легкой промышленности на внутреннем и внешнем рынках, оказание содействия в осуществлении оптово-розничной торговли участникам концерна.

Основными задачами являются: проведение научно-технической, инновационной, экономической и социальной политики, направленной на создание условий для эффективной работы участников концерна, в целях удовлетворения потребностей населения республики в потребительских товарах; расширение участниками концерна экспорта продукции на основе повышения ее конкурентоспособности.

К государственным организациям также относятся Белорусский республиканский союз потребительских обществ (далее - Белкоопсоюз), Республиканский центр по оздоровлению и санаторно-курортному лечению населения.

Основным звеном потребительской кооперации является потребительское общество, создаваемое в форме потребительского кооператива.

Потребительское общество - добровольное объединение граждан либо граждан и юридических лиц в форме потребительского кооператива с целью удовлетворения их материальных (имущественных) и иных потребностей, осуществляемое путем объединения его членами имущественных паевых взносов. Потребительское общество создается учредителями по территориальному, производственному или иному признаку на основе членства.

Союз потребительских обществ - добровольное объединение потребительских обществ, их союзов, созданное в целях координации деятельности и защиты общих имущественных интересов.

Возглавляет систему потребительских обществ - Белкоопсоюз, руководимый председателем. Указом Президента Республики Беларусь от 12 января 2000 г., № 9 «О статусе председателя правления Белорусский республиканский союз потребительских обществ» установлено, что председатель Правления Белорусского республиканского союза потребительских обществ является по должности Министром Республики Беларусь и входит в состав Совета Министров.

В систему потребительских обществ входят областные и районные союзы потребительских обществ. Возглавляют потребительские общества председатели, избираемые на должность учредителями по согласованию с председателем соответствующего исполкома и вышестоящим потребительским обществом. Руководителя Белкоопсоюза согласовывает Президент. Правовой основой деятельности потребительских обществ является Закон Республики Беларусь от 25 февраля 2002 г., № 93-3 «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Республике Беларусь», а также уставы потребительских обществ.

Основными задачами потребительской кооперации являются: организация оптовой и розничной торговли, общественного питания; закупка у граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц сельскохозяйственной продукции и сырья, изделий и продукции личных подсобных хозяйств и промыслов, дикорастущих плодов, ягод и грибов, лекарственного растительного сырья и технического сырья, вторичных материальных ресурсов, других видов продукции и сырья; производство сельскохозяйственной продукции, пищевых продуктов, непродовольственных товаров, продукции производственно-технического назначения и др.

Республиканский центр по оздоровлению и санаторно-курортному лечению населения (далее - Центр) является государственным учреждением, осуществляющим реализацию государственной политики в области санаторно-курортного лечения и оздоровления населения, и подчиняется Совету Министров.

Центр осуществляет свою деятельность во взаимодействии с республиканскими органами государственного управления, местными исполнительными и распорядительными органами, общественными и иными организациями.

Центр возглавляет директор, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Премьер-министром Республики Беларусь.

Директор Центра имеет двух заместителей, которые назначаются и освобождаются от должности по согласованию с Заместителем Премьер-министра Республики Беларусь, курирующим вопросы санаторно-курортного лечения и оздоровления населения.

Основными задачами Центра являются: обеспечение организации оздоровления и санаторно-курортного лечения населения за счет средств республиканского бюджета и средств государственного социального страхования; организация во взаимодействии с республиканскими органами государственного управления, местными исполнительными и

распорядительными органами, общественными и иными организациями оздоровления детей в оздоровительных лагерях с использованием средств государственного социального страхования, направляемых на удешевление стоимости путевок, а также студентов в санаториях-профилакториях. Свою деятельность Цент осуществляет на основании устава, утвержденного Постановлением Совета Министров от 27 июля 2006 г., № 942 «Об утверждении Устава Республиканский центр по оздоровлению и санаторно-курортному лечению населения».

#### 5. Местные органы исполнительной власти, их правовой статус, виды.

Местные органы управления составляют неразрывную часть единой системы органов государственного управления.

Местные органы управления образуют объединенные в определенную внутренне согласованную систему многочисленные исполнительные и распорядительные органы, деятельность которых связана со всеми сторонами хозяйственной, социально-культурной и административно-политической жизни на местах и охватывает, в конечном счете, всю территорию Республики Беларусь. Они наиболее приближены к населению, призваны решать его вопросы, нужды и действуют, как правило, в рамках соответствующих административно-территориальных единиц, которые определяет Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. N 154-3 «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь».

В действующей Конституции, в отличие от других государственных органов, нет наименования местных органов управления, не определены их виды и система.

В разделе 5 Конституции в общих чертах закрепляется правовой статус местных органов управления, они определяются как исполнительные и распорядительные органы. Основное их назначение – осуществление местного управления (ст. 117).

В ст. 119 Конституции определен порядок назначения руководителей местных исполнительных и распорядительных органов.

Определение местного управления, характеризующее его сущность, назначение и задачи содержится в Законе Республики Беларусь от 4 января 2010 г., № 108-3 «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

Статья 1 данного Закона гласит: «Местное управление - форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан».

В системе местных исполнительных и распорядительных органов ведущее место занимают исполнительные комитеты, которые являются государственными органами, осуществляющие свои полномочия в соответствии с Конституцией, Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и иными актами законодательства.

Исполком является исполнительным и распорядительным органом на территории области, города, района, поселка, сельсовета, а местная администрация - на территории района в городе.

Закон устанавливает три территориальных уровня исполкомов: первичный, базовый и областной.

К областному территориальному уровню относятся областные, Минский городской исполкомы. Исполкомы областного уровня являются вышестоящими по отношению к исполнительным и распорядительным органам базового и первичного территориальных уровней.

К базовому территориальному уровню относятся городские (городов областного подчинения), районные исполкомы. Исполкомы базового уровня являются вышестоящими по отношению к исполнительным и распорядительным органам первичного территориального уровня. Минский городской исполком обладает также правами исполкома базового уровня.

К первичному территориальному уровню относятся городские (городов районного подчинения), поселковые, сельские исполкомы, местные администрации.

Исполнительные комитеты всех уровней, местная администрация входят в систему органов исполнительной власти. Следовательно, исполнительный комитет (местная администрация) обладает всеми признаками органа государственного управления. Вместе с тем исполнительный комитет (местная администрация) имеет свои специфические признаки: являются низшим звеном в системе органом государственного управления; представляют собой местный территориальный исполнительный и распорядительный орган; являются единственным на соответствующей административно-территориальной (местная администрация на территориальной) единице органом управления общей компетенции. Полномочия исполнительного комитета (местной администрации) носят комплексный характер, т.е. связаны с реализацией задач и функций местного управления во всех сферах местной жизни: экономической, социально-культурной, бюджетно-финансовой, охраны общественного порядка и обеспечения прав граждан и т.д.; имеют определенную иерархическую подчиненность; относится к категории коллегиальных органов государственного управления. Этот признак вытекает из содержания статьи 38 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

Исполкомы областного уровня подотчетны и подконтрольны Президенту, а также Совету Министров по вопросам, входящим в компетенцию Правительства.

Исполкомы базового и первичного уровней, местные администрации подотчетны и подконтрольны Президенту и вышестоящим исполкомам.

Исполкомы подотчетны соответствующим местным Советам депутатов по вопросам, отнесенным к компетенции этих Советов.

Вышестоящие исполнительные и распорядительные органы осуществляют координацию деятельности нижестоящих исполнительных и распорядительных органов, оказывают им необходимую помощь, в том числе организационно-методическую, материальную, техническую, информационную.

В состав исполнительного комитета входят председатель исполнительного комитета, его заместители (заместитель), управляющий делами (секретарь) и другие члены исполнительного комитета.

В состав местной администрации входят глава местной администрации, его заместители, управляющий делами и другие члены местной администрации.

К местным органам управления следует отнести комитеты, главные управления (управления) и отделы исполнительных комитетов (местных администраций), то есть их структурные подразделения.

Местными органами управления являются и формирования, не подчиненные и не входящие в систему исполнительных комитетов. К ним, например, можно отнести местные органы Министерства обороны (военные комиссариаты), Министерства по налогам и сборам (областные, районные налоговые инспекции), Комитета государственной безопасности (управления, отделы), Министерства по чрезвычайным ситуациям (управления и отделы). Эти органы имеют вертикальное подчинение, входят в систему соответствующего республиканского органа управления, обеспечивают централизацию управления и призваны в своей деятельности исходить не из местных, а государственных интересов и соответствующего органа. В своей деятельности эти местные органы управления сотрудничают с исполнительными комитетами (местными администрациями), их структурными подразделениями.

На всем протяжении развития государственности в Республике Беларусь подразделения местных исполнительных распорядительных органов являлись устойчивым элементом организации управления на местах.

На современном этапе государственного строительства в республике исполнительные комитеты (местные администрации) руководят хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством на местном уровне как непосредственно,

так и через свой разветвленный отраслевой и функциональный специализированный аппарат управления.

Создание специализированного аппарата обусловлено значительным объемом и многоотраслевым характером подведомственного хозяйства, необходимостью осуществления управления с учетом особенностей предприятий, учреждений и организаций на местном уровне.

Исполкомы (местные администрации) – органы общего руководства, общей компетенции. В аппарате самих исполкомов нет особых подразделений или групп работников, которые специализировались бы на руководстве определенными отраслями и сферами. Для этих целей образуется специализированный отраслевой аппарат.

Наличие специальной профессиональной подготовки у работников этого аппарата позволяет квалифицированно и оперативно решать большинство конкретных вопросов управления соответствующими отраслями, подотраслями или участками хозяйственного и социально-культурного строительства на местном территориальном уровне.

Правовой основой образования специализированного аппарата исполнительных комитетов является Указ Президента Республики Беларусь от 23 октября 2006 г., № 631 (ред. от 22.02.2011 г., № 66) «О структуре, функциях и численности работников местных исполнительных и распорядительных органов», которым утверждена примерная структура областного, Минского городского, городского (городов областного подчинения), районного исполнительных комитетов, местных администраций в городах.

В законодательстве отсутствуют критерии деления специализированных органов управления исполнительных комитетов (местных администраций) на виды. Они создаются под разными названиями: комитеты, главные управления, управления, отделы. Причем это не свидетельствует о каких-то принципиальных различиях между ними. Например, комитет по здравоохранению и управление культуры Минского городского исполнительного комитета представляют собой органы, имеющие одинаковый правовой статус, но разное наименование.

При определении количества и профиля органов специализированного аппарата исполнительных комитетов различных уровней учитываются широта и характер компетенции последних, общий объем работы по управлению, и все это связано в значительной мере со степенью и перспективами развития местного хозяйства, его специализации, размерами подведомственной исполкому территории, численности управляемых объектов и т.д.

Наиболее разветвленной системой органов специальной компетенции располагают областные и Минский городской исполнительные комитеты. В структуру областных исполнительных комитетов входят: руководство: председатель, заместители председателя областного исполнительного комитета (пять, в том числе один первый) и управляющий делами; комитеты: экономики, по сельскому хозяйству и продовольствию, по труду, занятости и социальной защите, по архитектуре и строительству, фонд государственного имущества; главные управления и управления: финансовое, торговли и услуг, здравоохранения, образования, культуры, физической культуры, спорта и туризма, идеологической работы, жилищно-коммунального хозяйства, внутренних дел, юстиции, организационно-кадровой работы, управление делами, землеустроительная служба; отделы: энергетики и топлива, транспорта и коммуникаций, по делам молодежи, по делам религий и национальностей, бухгалтерского учета и отчетности, юридический.

В структуре районных исполнительных комитетов преобладают отделы: финансовый, образования, культуры, физической культуры, спорта и туризма, внутренних дел

Подавляющая часть специализированных подразделений подчиняется не только соответствующим исполнительным комитетам (местным администрациям), но и вышестоящим органам отраслевого и функционального управления, т.е. находится в «двойном» подчинении. Однако в структурном отношении они являются органами соответствующих исполнительных комитетов (местных администраций) и вместе с ними

составляют аппарата управления на местном уровне. Например, Главное управление внутренних дел Минского городского исполнительного комитета входит в структуру Мингорисполкома и по горизонтали подчиняется Мингорисполкому и его председателю, а по вертикали МВД Республики Беларусь и Министру. Начальник Главного управления внутренних дел Минского городского исполнительного комитета по должности является членом Мингорисполкома. Мингорисполком в пределах своей компетенции руководит деятельностью ГУВД г. Минска.

Задачи, функции, полномочия, порядок деятельности специализированных подразделений определяются в положениях о них.

Основной формой работы исполнительного и распорядительного органа являются заседания, которые созываются и проводятся председателем исполкома (главой местной администрации) в соответствии с регламентом, утверждаемым исполкомом (местной администрацией), по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц и считаются правомочными, если в них принимает участие не менее двух третей членов от полного состава исполнительного и распорядительного органа.

В заседаниях исполнительного и распорядительного органа участвуют председатель исполкома (глава местной администрации), его заместители, управляющий делами и другие члены исполнительного и распорядительного органа. На заседаниях исполнительного и распорядительного органа в установленном порядке могут присутствовать представители других государственных органов и иных организаций, органов территориального общественного самоуправления, а также граждане.

Исполнительный и распорядительный орган в пределах своей компетенции принимает решения. Решения исполнительного и распорядительного органа принимаются на его заседании простым большинством голосов от полного состава исполнительного и распорядительного органа тайным или открытым голосованием, в том числе поименным. Форма голосования определяется в порядке, установленном регламентом исполнительного и распорядительного органа.

Решения исполнительного и распорядительного органа по отдельным вопросам, не терпящим отлагательства, могут приниматься с письменного разрешения председателя исполкома (главы местной администрации) путем опроса и визирования членами исполнительного и распорядительного органа проектов соответствующих решений.

Решения исполнительного и распорядительного органа подписываются председателем исполкома (главой местной администрации) и управляющим делами исполкома (местной администрации). В случае отсутствия управляющего делами исполкома (местной администрации) решения исполнительного и распорядительного органа подписываются лицом, исполняющим его обязанности.

В необходимых случаях исполнительные и распорядительные органы могут принимать совместные решения по вопросам, входящим в их компетенцию.

Исполкомы в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством: представляют интересы соответствующей административно-территориальной единицы во взаимоотношениях с другими государственными органами, иными организациями и гражданами; разрабатывают и вносят для утверждения в местные Советы депутатов проекты программ и прогнозов социально-экономического развития соответствующей административно-территориальной единицы, обеспечивают выполнение этих программ и прогнозов; осуществляют составление проекта местного бюджета и обеспечивают его исполнение, готовят отчет о его исполнении; распоряжаются коммунальной собственностью, природными ресурсами; организуют обсуждение на соответствующей территории важных вопросов местного и республиканского значения; информируют граждан и организации о состоянии дел на соответствующей территории по вопросам местного значения и др.

Местные администрации в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством: представляют интересы соответствующего района в городе во

взаимоотношениях с другими государственными органами, иными организациями и гражданами; участвуют в составлении и исполнении соответствующих местных бюджетов; распоряжаются коммунальной собственностью, осуществляют контроль за ее использованием на соответствующей территории; обеспечивают государственные минимальные социальные стандарты в области социальной поддержки и социального обслуживания, оплаты труда, пенсионного обеспечения и в других областях; вносят в городской исполком, местный Совет депутатов и его органы предложения по всем вопросам местного значения и участвуют в их рассмотрении; решают вопросы демографической безопасности, улучшения социально-экономических условий жизнедеятельности семьи; решают вопросы размещения объектов строительства на соответствующей территории и др.

Руководит деятельностью исполкома председатель, который является руководителем исполнительной власти на соответствующей территории (соответственно области, города Минска, района, города областного подчинения, сельсовета, поселка, города районного подчинения). Председатель исполкома несет персональную ответственность за выполнение возложенных на исполком задач и функций, состояние дел на соответствующей территории.

Указом Президента Республики Беларусь от 22 февраля 2011 г., № 66 «О некоторых вопросах местного управления и самоуправления» утверждено Положение о порядке назначения на должности и освобождения от должностей руководителей и других членов местных исполнительных и распорядительных органов. В соответствии с которым, председателем исполкома областного и базового уровней, главой местной администрации может быть гражданин Республики Беларусь, имеющий высшее образование, опыт руководящей работы в сфере государственной и (или) предпринимательской и иной хозяйственной (экономической) деятельности не менее пяти лет. При рассмотрении кандидата на эту должность также учитываются его деловые и личностные качества, умение работать с людьми, результаты практической деятельности по ранее занимаемой должности.

Председатель исполкома областного уровня назначается на должность и освобождается от должности Президентом и оформляется указами. Предложение по назначению на должность и освобождению от должности председателя исполкома областного уровня вносит Президенту Глава Администрации Президента.

Назначенный Президентом председатель исполкома областного уровня представляется им для утверждения соответственно областному, Минскому городскому Совету депутатов.

Председатель исполкома базового уровня назначается на должность и освобождается от должности председателем областного исполкома по согласованию с Президентом и оформляются распоряжениями.

Предложения по назначению на должность и освобождению от должности председателя исполкома базового уровня вносят Президенту председатель областного исполкома, Глава Администрации Президента.

Назначенный председателем областного исполкома по согласованию с Президентом председатель исполкома базового уровня представляется председателем областного исполкома на утверждение соответственно городского (города областного подчинения), районного Совета депутатов.

Председателем исполкома первичного уровня по должности является председатель соответствующего сельского, поселкового, городского (города районного подчинения) Совета депутатов.

Председатель Совета первичного уровня избирается из числа депутатов на сессии соответствующего Совета путем тайного голосования.

Глава местной администрации назначается на должность и освобождается от должности председателем городского исполкома по согласованию с Президентом и оформляются распоряжениями. Предложения по назначению на должность и освобождению от должности главы местной администрации вносят Президенту председатель исполкома областного уровня, Глава Администрации Президента.

В случае отсутствия председателя исполкома его функции осуществляет первый заместитель председателя исполкома, в случае отсутствия первого заместителя председателя исполкома - один из заместителей председателя исполкома, на которого согласно распределению должностных обязанностей возложено исполнение обязанностей председателя исполкома.

В случае, если должность председателя исполкома первичного уровня является вакантной, председатель соответствующего исполкома базового уровня назначает лицо, временно исполняющее обязанности председателя исполкома первичного уровня до избрания в установленном порядке председателя соответствующего местного Совета депутатов.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, несоблюдение установленных законодательными актами ограничений, связанных с государственной службой, председатель исполкома несет дисциплинарную, административную, уголовную и иную ответственность в соответствии с законодательными актами.

Председатель исполкома в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством: возглавляет исполком, руководит его работой, обеспечивает взаимодействие с соответствующим местным Советом депутатов; представляет исполком во взаимоотношениях с другими государственными органами, иными организациями и гражданами; утверждает структуру и штаты исполкома, его структурных подразделений; назначает на должности и освобождает от должностей работников соответствующего исполкома, заключает (продлевает, расторгает) трудовые договоры (контракты) с работниками исполкома, в отношении которых является нанимателем, в том числе с персоналом по охране и обслуживанию зданий, применяет к указанным работникам меры поощрения, дисциплинарного взыскания; осуществляет общее руководство деятельностью организаций, имущество которых находится в коммунальной собственности соответствующей административно-территориальной единицы, назначает на должности, отстраняет от работы и освобождает от должностей их руководителей, заключает (продлевает, расторгает) с ними трудовые договоры (контракты), применяет к ним меры поощрения, дисциплинарного взыскания; осуществляет личный прием граждан и представителей юридических лиц; согласовывает кандидатуры на должности: начальника инспекции Министерства по налогам и сборам начальника подразделений по чрезвычайным ситуациям, военного комиссара, начальника управления (отдела) внутренних дел исполкома областного (базового) уровня, а также согласовывает продление или расторжение трудовых договоров (контрактов) с указанными должностными лицами и др.

Председатель исполкома областного уровня в своей деятельности подотчетен и подконтролен Президенту, а также Совету Министров по вопросам, входящим в компетенцию Правительства, а по вопросам, отнесенным к компетенции областного, Минского городского Совета, подотчетен соответствующему Совету.

Председатель исполкома базового уровня в своей деятельности подотчетен и подконтролен Президенту и областному исполкому, а по вопросам, относящимся к компетенции городского (города областного подчинения), районного Советов, подотчетен соответствующему Совету.

Председатель исполкома первичного уровня в своей деятельности подотчетен и подконтролен и вышестоящим исполкомам, а по вопросам, относящимся к компетенции городского (города районного подчинения), поселкового, сельского Советов, подотчетен соответствующему Совету.

Глава местной администрации является руководителем исполнительной власти на территории района в городе, подотчетен и подконтролен Президенту и вышестоящим исполкомам. Несет персональную ответственность за выполнение возложенных на местную администрацию задач и функций, состояние дел на соответствующей территории.



Глава местной администрации в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством: возглавляет местную администрацию, руководит ее работой, обеспечивает взаимодействие с соответствующими городским исполкомом и городским Советом депутатов; представляет местную администрацию во взаимоотношениях с другими государственными органами, иными организациями и гражданами; утверждает структуру и штаты местной администрации, ее структурных подразделений; согласовывает кандидатуры на должности: военного комиссара района в городе, начальника отдела (управления) внутренних дел местной администрации, а также согласовывает продление или расторжение трудовых договоров (контрактов) с указанными должностными лицами; распоряжается имуществом местной администрации и др.

Для оперативного решения вопросов, не требующих коллегиального рассмотрения и принятия нормативных правовых актов, председатель исполкома (глава местной администрации) в пределах своей компетенции издает распоряжения.

Распоряжения председателя исполкома, принимаемые в пределах его компетенции, обязательны для исполнения работниками соответствующего исполкома, нижестоящими исполнительными и распорядительными органами, расположенными на соответствующей территории организациями, их должностными лицами и иными гражданами, которым они адресованы.

Распоряжения главы местной администрации, принимаемые в пределах его компетенции, обязательны для исполнения работниками соответствующей местной администрации, расположенными на соответствующей территории организациями, их должностными лицами и иными гражданами, которым они адресованы.

Местному Совету депутатов предоставлено право отменять не соответствующие законодательству распоряжения председателя и решения соответствующего исполкома.

## **Тема 6 Административно-правовой статус государственных служащих**

Вопросы:

1. Государственная служба, ее сущность, место в государственной организации. Принципы государственной службы.
2. Понятие и виды государственных служащих.
3. Основы административно-правового статуса служащих государственного аппарата.
4. Общий порядок прохождения государственной службы.
5. Служба в органах внутренних дел как особый вид государственной службы.

1. Государственная служба, ее сущность, место в государственной организации. Принципы государственной службы.

Государственная служба органически связана с государством и играет важную роль в деятельности государственного аппарата. Государственный механизм без государственной службы, без персонала представляет собой безжизненную структуру и схему. С организацией государственной службы государственный механизм переходит от статического состояния к динамическому.

О.И. Чуприс справедливо отмечает: «понятие «государственная служба» этимологически восходит к понятию «служба» и «государственный». Оно близко и часто используется одновременно или в связи с такими категориями, как «публичная служба» и «гражданская служба».

Служба как вид человеческой деятельности зарождалась и развивалась вместе с обществом, в рамках общества и для общества. Как вид социальной деятельности появилась в системе социальных отношений в качестве необходимого условия для нормальной жизнедеятельности общества как средство обеспечения других видов социальной деятельности, прежде всего производства, обеспечения производства главным образом в интеллектуальном отношении (организация, рационализация, проектирование и конструирование и т. д.). Не случайно в течение многих лет считалось, что служба – это

сфера умственного труда, а производство в собственном, тесном смысле – сфера физического труда.

Наряду с производством и другие виды социальной жизни общества обеспечивались служебной деятельностью – внешние связи, военное дело, распределение материальных и иных благ, охрана порядка и безопасности. Разумеется, каждый из видов социальной деятельности имеет свое содержание, чем они и различаются между собою.

Служба как вид трудовой социальной деятельности имеет свои характерные признаки: объектом своего воздействия имеет человека, личность; его основные социально-биологические качества; воздействие это – непосредственное, а человек – конкретный. Этим служба и отличается от производства и других видов социальной деятельности

Рассматривая сущность службы, прежде всего обратим внимание на то, что сам этот термин многозначен и в юридической литературе трактуется в широком и узком смыслах как особый вид деятельности человека.

Под государственной службой в широком смысле понимается трудовая деятельность работников, выполнение ими служебных функций в государственных органах или организациях. В узком смысле под государственной службой понимается выполнение работниками служебных обязанностей в органах государственной власти (в государственном аппарате), т.е. как деятельность только служебного аппарата государственных органов. В таком понимании государственная служба есть деятельность административно-управленческого персонала.

Известный ученый-административист Б.М.Лазарев определял государственную службу как «служение государству, т.е. выполнение по его поручению и за плату от него деятельности по реализации задач и функций государства в государственных органах».

По мнению Д.Н. Бахраха, служба состоит в управлении, обслуживании его (делопроизводственном, техническом и др.) или социально-культурном обслуживании людей.

С.И. Ожегов определяет службу как работу, занятия служащего, а также место его работы. Соответственно, служащий – «это лицо, работающее по найму в различных областях умственного труда, а служить - значит нести, исполнять службу; делать что-нибудь для кого-нибудь, выполнять чью-нибудь волю, приказание, направлять свою деятельность на чью-либо пользу».

Другие авторы характеризуют службу как «профессиональную деятельность определенного контингента - служащих - по организации исполнения и практической реализации полномочий государственных, общественных и других социальных структур». Служба в обобщенном понимании рассматривается как один из видов оплачиваемой профессиональной деятельности людей, в которой заинтересовано общество.

Специфика службы по сравнению с другими видами деятельности заключается в том, что служащий в процессе своей работы обычно не создает материальных ценностей и не оказывает хозяйственных услуг. Объект воздействия служащего иной - это сознание и поведение людей. Врач лечит, преподаватель учит, государственный чиновник управляет - все они являются служащими.

Наконец следует отметить: процесс труда служащего регулируется не только профессионально-технологическими правилами, но и нормами социальных взаимоотношений, многие из которых есть правовые нормы. Наличие правовых отношений в самом процессе труда служащего является характерной особенностью и обязательным элементом всей его трудовой деятельности. Статус служащего обязывает его вступать в социальные, в том числе правовые, отношения с теми субъектами, которым он служит или которых обслуживает.

Государственная служба - один из видов службы в обществе. Как и любой иной вид службы, государственная служба имеет свои особенности, занимает отведенное ей законодательством место в обществе и среди других видов службы, и в этом отношении справедливым будет сказать, что каждый вид службы – особый, специфический. В

отношении же государственной службы к этому можно добавить ее особую, в масштабе всего общества, роль поскольку государство – организация всего общества, а основным средством реализации им своих задач и функций является государственная служба.

В соответствии со ст. 2 Законом Республики Беларусь от 14 июня 2003 г., № 204-З (ред. Закона от 02.06.2009 г., № 20-3) «О государственной службе в Республике Беларусь» (далее закон о государственной службе) под государственной службой понимается профессиональная деятельность лиц, занимающих государственные должности, осуществляемая в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов.

О.И. Чуприс, исходя из анализа действующего законодательства о государственной службе, выделяет следующие ее характерные черты: «место ее осуществления и сущностное назначение, являющиеся определяющими признаками» и далее справедливо отмечает «...место осуществления государственной службы в Республике Беларусь четко не определено. Сущность государственной службы определяется через понятие государственной должности, замещаемой государственными служащими в государственных органах». Далее ученый уточняет, что «важным признаком, связанным с местом государственной службы является стаж государственной службы, который определяет период деятельности, признаваемый в качестве государственной службы, а ст. 43 закона о государственной службе закрепляет, что в стаж государственной службы включается время работы государственного служащего на государственных должностях».

В соответствии со статьей 4 вышеназванного закона государственная должность - должность, предусмотренная Конституцией, 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.

Категория «должность» является одной из определяющих на государственной службе. Большинство наиболее существенных аспектов, связанных с прохождением государственной службы, определяются именно замещаемой должностью, в том числе чины и специальные звания, должностной оклад, объем полномочий, положение в служебной иерархии.

В.М. Манохин определял должность как «часть организационной структуры государственного органа (организации), обособленную и закреплённую в официальных документах (штатах, схемах должностных клатов и т.д.), соответствующей частью компетенции госоргана (организации), предоставляемой лицу - государственному служащему в целях ее практического осуществления».

Как указывает Б.Н. Габричидзе, «должность - это учрежденная в установленном порядке государственным органом (путем принятия коллегиального решения или единоличного распоряжения должностного лица) первичная структурная единица, которая отражает содержание и объем полномочий занимающего ее лица и содержится за счет финансовых средств государственного бюджета».

Ю.Н. Стариков отмечает, что «должность обычно создается на постоянной основе, т.е. для удовлетворения постоянной потребности государственной администрации в выполнении определенных функций и решении конкретных задач. Важным условием является также способ замещения должности (назначение, конкурс, избрание, зачисление), согласно которому служащий вводится в штат государственной службы (служащих) и получает специальное звание, ранг, классный чин».

Таким образом, должность государственной службы можно определить как базовый элемент государственного органа, нормативно и организационно определенный и обособленный, обладающий частью компетенции государственного органа.

Существенными признаками должностей государственной службы являются:

1. Организационная и правовая обособленность: должность государственной службы является самостоятельным образованием, наряду со структурными и территориальными подразделениями государственного органа.

2. Наличие части компетенции государственного органа: должность государственной службы обладает определенной компетенцией, которой, соответственно, наделяется лицо, замещающее данную должность. Компетенция должности государственной службы представляет собой определенную часть компетенции государственного органа и определяется ею.

3. Должность государственной службы имеет первостепенное значение для лица, ее замещающего, так как помимо полномочий определяет размер денежного содержания (обеспечения, довольствия) государственного служащего, а также размеры иных денежных выплат; должностям государственной службы подчинены классные чины и специальные звания, кроме того, должности государственной службы характеризуют положение государственного служащего в служебной иерархии.

4. Наличие квалификационных требований для замещения соответствующих должностей.

5. Наличие полномочий, предоставляемых государственному служащему, замещающему соответствующую должность.

6. Наличие определенного объема ответственности, которую несет государственный служащий, замещающий соответствующую должность государственной службы.

Статья 3 закона о государственной службе, определяет дефиницию государственного органа - образованная в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, иными законодательными актами организация, осуществляющая государственно-властные полномочия в соответствующей сфере (области) государственной деятельности.

Статья 7 закона о государственной службе указывает перечень государственных органов в которых предусмотрены государственные должности. Перечень этих органов является открытым, так как пункт 1.11. указывает на иные государственные органы. Также в Республике Беларусь отсутствует единый реестр государственных должностей.

Часть 2 статья 7 закрепляет, что отношения, связанные с поступлением, прохождением, прекращением государственной службы применительно к отдельным категориям государственных служащих, обусловленные спецификой их профессиональной деятельности, не урегулированные настоящим законом, распространяются нормы специальных законодательных актов, закрепляющих их правовой статус, а часть 3 определяет, что действие настоящего закона не распространяется на военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, органов финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, если иное не предусмотрено законодательными актами (порядок прохождения государственной службы определяется указами Президента и будет рассмотрен во второй лекции по этой теме).

Раскрывая сущностное назначение государственной службы (осуществляемая в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов - ст. 2 закона о государственной службе) О.И. Чуприс обоснованно указывает, что «общее сущностное назначение государственной службы – реализация государственной власти в интересах всего общества и ее связь с государственным управлением».

Сколько существует государство, столько существует и государственная служба. Государственная служба, бесспорно, один из старейших институтов государства. Одновременно она является одним из основных институтов административного права. Государственная служба является сложным социально-правовым институтом, изучение которого требует комплексного анализа его социальных и юридических основ, этот институт представляет собой систему правовых норм, регламентирующих государственно-служебные отношения, т.е. права, обязанности, ограничения, запреты, стимулирование, ответственность

служащих, прохождение государственной службы, порядок возникновения и прекращения служебных отношений.

В целом можно констатировать, что принципиально восприятие государственной службы как публичной деятельности, напрямую связанной с реализацией функций всего государства, а не обслуживанием конкретного государственного органа, достаточно прочно закрепилось в современной правовой науке.

Таким образом, специфическими особенностями государственной службы выступают: публичность; направленность на реализацию задачи функций государства; властный характер служебной деятельности; особая организационная структура, характеризующаяся неотделимостью от государственного аппарата; наличие прямой публично-правовой связи между государством и государственным служащим; носит профессиональный характер.

Данные особенности характеризуют государственную службу в неразрывном единстве, и исключение любой из них является таким же неоправданным, как и придание одной большей значимости, чем другой.

Принципы государственной службы

Принципы государственной службы - это основные, концептуальные начала, догмы и положения, на которых держится вся система государственной службы в Республике Беларусь. Принципы государственной службы – это субъективное понятие. Они формулируются законодателем исходя из конкретного правового опыта и правовой культуры в стране и базируются на основных положениях правовой системы с учетом достигнутого уровня развития отраслевого законодательства. Принципы государственной службы отражают объективные связи, возникающие в системе государственно-служебных отношений и являются исходными началами организации и прохождения государственной службы, пронизывающие всю государственно-служебную деятельность и выполняющие в ней направляющую и руководящую роль.

Принципы государственной службы в конечном счете определяют характер деятельности и поведения государственных служащих, охватывают правовые и организационные аспекты функционирования государственной службы.

Следовательно, государственная служба организуется и функционирует на определенных принципах, которые закреплены в законодательстве. Основу государственной службы составляют конституционные принципы, на которых базируются принципы, закрепленные в ст. 6 закона о государственной службе.

В.М. Манохин отмечает, с принципами связывают определенные основы - постоянные, твердые, на которых зиждется и функционирует интересующий объект, система отношений.

П.П. Сергун под принципами государственной службы понимает правовую категорию как основное, руководящее положение, закрепленное непосредственно или косвенно в нормах права, определяющее содержание государственно-служебных отношений, имеющее обязательный характер для участников этих отношений, способствующее осуществлению законных интересов личности, государства и общества в целом.

Ю.Н. Старилов под принципами государственной службы понимает основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций государственных органов, полномочий государственных служащих, действующие в системе государственной власти и, в частности, в системе государственной службы.

Исходя из вышеизложенного принципы государственной службы - это закрепленные нормативно основополагающие предписания, касающиеся организации и прохождения государственной службы, делающие государственно-служебные отношения стабильными и придающие стабильность правовому положению государственного служащего.

В юридической литературе вопрос классификации принципов государственной службы получил достаточно широкое освещение. Ученые подразделяют принципы на конституционные и организационные; указывают, что «принципы можно объединить в

четыре группы принципов: законность, демократизм, профессионализм, социально-правовая защищенность, также выделяют и специальные принципы.

О.И. Чуприс, исследовавшая теоретико-правовые проблемы государственной службы в Республике Беларусь указывает, что «принципы государственной службы в Республике Беларусь представляют собой взаимосвязанную систему, в которой каждый из них основан или вытекает из других, то есть их существование взаимообусловлено, при этом они имеют определенную иерархичность и выделяет три вида принципов: общие (конституционные) (такие принципы как законность, демократизм, гласность, приоритет прав и свобод человека и гарантий их реализации – они пронизывают все иные принципы государственной службы), специальные (присущи исключительно государственной службе и которые в свою очередь подразделяются на принципы организации государственной службы – единство государственной службы и ее дифференциация; согласованность и юридическая упорядоченность отношений государственной службы; добровольность поступления граждан на государственную службу и равный доступ к любым должностям государственной службы; формирование состава государственных служащих из лиц, обладающих высокими профессионально-личностными качествами; надлежащее финансирование государственной службы и др. – и принципы осуществления государственной службы: подконтрольность и подотчетность государственных служащих; персональная ответственность государственных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей; экономическая, социальная и правовая защищенность; профессионализма и компетентности) и специфические, которые отражают специфику службы в суде, прокуратуре, таможне, органах внутренних дел и др.».

В ст. 6 закона о государственной службе раскрывается система принципов государственной службы.

1. Принцип верховенства Конституции над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав.

2. Принцип служения народу, который имеет первостепенное значение и включает в себя четкое и неукоснительное выполнение функциональных обязанностей в интересах народа как единственного источника государственной власти и носителя суверенитета в Республике Беларусь (ст. 3 Конституции).

3. Законность. Этот принцип имеет наиболее общий, всеобъемлющий характер. Его содержание выражается в требовании строгого и полного осуществления предписаний правовых норм всеми субъектами права. Обеспечивая реализацию норм права, указанный принцип одновременно содействует воплощению в практике правового регулирования других общих правовых принципов: справедливости, социальной свободы, гуманизма.

Принцип законности на государственной службе является одним из важнейших принципов деятельности государственного аппарата в демократическом правовом государстве. Традиционно он означает, что государственные служащие действуют на основе законодательной базы согласно компетенции государственных органов.

Отсюда следует, что в целом принцип законности на государственной службе в Республике Беларусь означает: а) верховенство для государственной службы Конституции; б) точное соблюдение требований законодательных и нормативных актов всеми государственными служащими; в) обязательность для государственных служащих исполнения решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством.

В то же время на современном этапе понятие законности на государственной службе существенно расширяется и дополнительно к традиционно сложившимся подходам также включает комплекс мер законодательного и организационного характера, предусматривающих: а) антикоррупционный механизм функционирования государственной службы и внедрение антикоррупционных стандартов поведения государственных служащих; б) ориентацию на достижение конечного положительного результата в деятельности

государственных служащих по предоставлению гражданам публичных услуг в рамках четко определенных полномочий государственных органов; в) создание открытых, четких и понятных для граждан административных процедур функционирования государственных служащих; г) существенное повышение требований к этичности служебного поведения государственных служащих; д) развитие системы общественного контроля за действиями государственных служащих.

Кроме того, обеспечение принципа законности на государственной службе в Республике Беларусь включает обеспечение реализации прав и гарантий, предоставленных государственным служащим в силу их особого статуса, а также внедрение системы последовательных поощрений и наград государственных служащих за конкретные результаты в службе, поскольку государственные служащие являются ключевой фигурой государственного управления, от действий которых зависит качество государственного управления.

4. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, гарантий их реализации включает обязанность государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Конституция провозглашает человека, его права, свободы и гарантии их реализации высшей ценностью и целью общества и государства. Государство ответственно за создание условий для свободного и достойного развития личности. Обеспечение прав и свобод граждан является высшей целью государства. В основе государственной политики стоит идеология, в центре которой - человек как личность и как гражданин, которому от рождения гарантированы равные возможности, а жизненный успех которого зависит от его личной инициативы и самостоятельности, от его способности к новаторству и творческому труду.

5. Гуманизма и социальной справедливости. Гуманизм раскрывает одну из важнейших ценностных характеристик права. Право закрепляет и реально гарантирует естественные и неотъемлемые права и свободы каждого человека: право на жизнь, здоровье, личную свободу и безопасность, право на охрану своей чести и репутации, защиту от любого произвольного вмешательства в сферу личной жизни и другие.

Этот принцип имеет морально-правовое содержание. Он обеспечивает соответствие между практической ролью индивидов в жизни общества и их социальным положением, между их правами и обязанностями, между трудом и вознаграждением, заслугами человека и их общественным признанием. Посредством права достигается наиболее оптимальная соразмерность между возможным и должным поведением и оценкой его результатов. Справедливость является также одним из ведущих начал в практике правового регулирования, при решении конкретных юридических дел (например, размер заработной платы и пенсии, выделении жилья и др.).

6. Единства системы государственной службы и ее дифференциации исходя из концепции разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. Этот принцип обеспечивает единство самой государственной службы и государственно-служебных правоотношений. Государственная служба организовывается и функционирует в соответствии с закрепленным в ст. 6 Конституции, принципам разделения властей и выражает прежде всего самостоятельность каждой из этих ветвей, независимость в установленных пределах при осуществлении своих функций. Его содержанием является создание государственной службы во всех ветвях государственной власти. Государственные должности государственной службы учреждаются в органах законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Каждый вид государственной службы, осуществляющий одну из трех функций государственной власти, взаимодействует с другими государственными органами, и при этом они ограничивают и уравнивают друг друга.

7. Принцип гласности в осуществлении государственной службы предполагает открытость законодательства о государственной службе. Средствам массовой информации, всей общественности должны быть открыты важнейшие стороны деятельности

государственных служащих. Суть этого принципа заключается в участии граждан в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Статья 37 Конституции устанавливает, что граждане Республики Беларусь имеют право участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей. Граждане непосредственно участвуют в управлении в индивидуальных (выражение своего мнения при проведении референдумов, реализация права на принесение жалобы), коллективных (участие в митингах, забастовках и др.) формах участия, а также в деятельности общественных объединений, выполняющих отдельные функции государственного управления.

Деятельность государственных служащих должна находиться под постоянным государственным и общественным контролем. Демократический режим гласности в системе публичного управления способствует усилению действия в управлении принципа законности, открытости и доступности информации об используемых служащими административных процедурах, формах и методах управления, защите прав и свобод граждан; гласность позволяет увидеть результаты управленческого труда служащих.

8. Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих - основной критерий, который используется при отборе кандидата на вакантную государственную должность. Профессия является родом деятельности, занятий человека, который владеет комплексом специальных знаний и практических навыков, приобретенных в результате углубленной общей и специальной подготовки, а также опыта работы. Профессионализм представляет собой глубокое и всестороннее знание и владение практическими навыками в определенной области общественно полезной деятельности.

Этот принцип является ведущим началом при организации и функционировании государственной службы. Это не только одно из основных требований, определяющих формирование и практическую деятельность персонала, но и необходимое правовое условие, без выполнения которого невозможно получение права на осуществление должностных полномочий.

9. Принцип подконтрольности и подотчетности государственных служащих, персональной ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение ими своих служебных обязанностей может быть раскрыт, по сути, в двух главных положениях: во-первых, нижестоящие (подотчетные лица) государственные служащие обязаны исполнять принятые вышестоящими государственными органами и руководителями решения; во-вторых, эти решения должностных лиц должны быть, законными (не должны противоречить законам), т.е. принятыми уполномоченными субъектами в пределах их компетенции. Благодаря этому принципу создаются реальные условия для исполнительской дисциплины во всех звеньях государственного механизма.

Государственный служащий несет ответственность за правомерность своих действий. При сомнениях в правомерности полученного для исполнения распоряжения он должен незамедлительно сообщить об этом в письменной форме своему непосредственному руководителю, руководителю, издавшему распоряжение, и вышестоящему руководителю.

Государственные служащие за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей, несут ответственность. Решения, которые разрабатываются и принимаются государственными служащими, должны отвечать требованиям целесообразности, законности, соответствия положениям правовых актов управления. Опыт доказывает, что главная причина сбоев в системе исполнительной власти заключается не столько в недостатках в правовом регулировании, сколько в безответственности, влекущей за собой нарушения норм действующего права.

10. Принципы добровольности поступления граждан на государственную службу и равного доступа граждан к государственной службе и продвижения по государственной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой. В ст. 39 Конституции определено: «Граждане Республики Беларусь в соответствии со своими



способностями, профессиональной подготовкой имеют право равного доступа к любым должностям в государственных органах».

В соответствии со ст. 24 закона о государственной службе, 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.

При поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускаются какие-либо ограничения и (или) преимущества в зависимости от пола, расы, национальности, социального происхождения, имущественного положения, отношения к религии, убеждений, а также принадлежности к политическим партиям и иным общественным объединениям, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией.

Гражданин не может быть принят на государственную службу в случаях:

- признания его в установленном законом порядке недееспособным или ограниченно дееспособным;
- лишения его судом права занимать государственную должность в течение определенного времени;
- наличия подтвержденного медицинским заключением заболевания, входящего в утвержденный Правительством Республики Беларусь перечень заболеваний, препятствующих исполнению служебных обязанностей;
- отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственные секреты, если исполнение служебных обязанностей по государственной должности, на занятие которой претендует гражданин, связано с использованием таких сведений;
- несоответствия квалификационным требованиям, предъявляемым к гражданам для занятия соответствующих государственных должностей;
- близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, родные братья, сестры, а также родители, дети, родные братья и сестры супругов) с государственным служащим, если их служебная деятельность будет связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;
- отсутствия гражданства Республики Беларусь;
- представления заведомо недостоверных сведений, необходимых для занятия государственной должности;
- непредставления декларации о доходах и имуществе или умышленного внесения в декларацию о доходах и имуществе неполных либо недостоверных сведений;
- увольнения государственного служащего за систематическое неисполнение служебных обязанностей без уважительных причин, появление на работе в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения, а также за распитие спиртных напитков, употребление наркотических или токсических средств на рабочем месте и в рабочее время до истечения двух лет со дня увольнения за такие действия;
- наличия судимости;
- в иных случаях, установленных законодательными актами.

11. Стабильности государственной службы в целях обеспечения преемственности власти. Государственная служба стабильна тогда, когда все остальные принципы постоянно осуществляются на практике. Стабильность, с точки зрения законодателя, проявляется в поддержании управления государственной службой на уровне, позволяющем ей качественно осуществлять функции государства. Стабильность - это постоянство государственно-служебных отношений. Она обеспечивается мерами систематического поддержания высокого уровня управления, учебной, проведением занятий, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и т.д. Принцип стабильности должен быть гарантией для служащего от незаконного увольнения со службы.

Структурные изменения в системе государственной власти не должны вносить изменения и нововведения в саму государственную службу, которая является политически нейтральной и должна оставаться стабильной.

12. Принцип экономической, социальной и правовой защищенности государственных служащих означает, прежде всего, создание необходимых условий для нормальной деятельности, принятие мер к устранению препятствий осуществления служебных обязанностей. Это предполагает повышение престижа труда; достаточно высокую заработную плату, размеры которой должны повышаться вместе с ростом квалификации; создание условий труда; государственное страхование; служебную перспективу; оплачиваемый отпуск.

Таким образом, принципы государственной службы - это прикладные принципы, которые обобщают отправные идеи законодательного выражения норм права, регламентирующих государственно-служебные отношения. Категория «принцип государственной службы» отражает степень познания социальных и правовых явлений в сфере государственно-служебных отношений, представлений, составляющих основу государственной службы. Природа принципов государственной службы основывается на закономерностях ее функционирования как правового института и профессиональной деятельности. Значение принципов государственной службы состоит в том, что в них выражается сущность и основные свойства государственной службы, а также определяются ее место и роль в системе государственного управления.

## 2. Понятие и виды государственных служащих.

Единство государственной службы не исключает возможности ее разделения на виды, образующие ее систему.

По общему правилу результатом труда служащего не является создание материальных ценностей в виде общественных продуктов, выполнения услуг материального характера.

Однако на современном этапе в условиях быстрого развития науки, техники и внедрения их в производство трудно руководствоваться данным критерием.

Государственные служащие в процессе своего труда не создают материальных ценностей, но обеспечивают их создание путем:

- а) руководства производственными процессами и производителями материальных ценностей;
- б) контроля за этими процессами;
- в) определения основных направлений развития науки и техники;
- г) осуществления организационных и материально-технических операций;
- д) подготовки и переподготовка кадров.

Труд служащего связан с организацией работы различных органов или организаций либо с созданием духовных ценностей, оказанием социальных услуг населению. Служащие обладают особым предметом труда - информацией, которая в то же время выступает средством их воздействия на управляемых (обслуживаемых).

В соответствии со статьей 5 закона о государственной службе, 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.

Современная государственная служба организуется и осуществляется с учетом многообразия и специфики сфер и отраслей государственной деятельности. Законодатель Республики Беларусь в настоящее время не определил конкретных критериев разделения государственной службы на виды.

При классификации служащих используются различные критерии: по видам государственной деятельности; характера полномочий и осуществляемых функций; характер служебных взаимоотношений и др.

В зависимости от видов государственной деятельности служащие могут быть отнесены к государственным служащим органов законодательной, исполнительной, судебной власти, органов прокуратуры и аппарата Президента.

В зависимости от характера полномочий и осуществляемых функций государственные служащие делятся на должностных лиц, представителей административной власти и функциональных работников (специалистов).

Должностные лица - это государственные служащие, совершающие в пределах своих полномочий действия, влекущие юридические последствия, а также обладающие правом приема и увольнения; работы и руководства подчиненными им государственным служащими (руководители государственных органов - министр, председатели местных исполнительно-распорядительных органов и руководители структурных подразделений - начальники отделов, служб).

Представители административной власти - государственные служащие, наделенные государственно-властными полномочиями в отношении организационно не подчиненных им по службе лиц - третьих лиц (государственные инспекторы, сотрудники органов внутренних дел).

Некоторые должностные лица могут быть одновременно и представителями административной власти (например, начальник органа внутренних дел, начальник налоговой инспекции).

Функциональные работники (специалисты) - это государственные служащие, которые непосредственно участвуют в решении задач, стоящих перед государственной организацией, выполняют работу, определяющую необходимость существования данной организации, являются исполнителями и непосредственно людьми не управляют. Среди специалистов выделяются ответственные специалисты, которые наряду с осуществлением своих специальных функций разрабатывают управленческие решения, после их одобрения руководителем становящиеся обязательными для исполнения другими лицами (ведущий специалист, государственный инспектор).

Объем и характер государственно-властных полномочий должностных лиц неодинаковы. Наиболее широкими полномочиями наделены руководители государственных органов и организаций.

Характер служебных взаимоотношений между государственным служащими является основанием для классификации служащих на начальников и подчиненных.

Данная классификация имеет важное значение для Вооруженных Сил Республики Беларусь, органов государственной безопасности, внутренних дел, организация и деятельность которых основывается на принципах единоначалия и особой дисциплины.

В юридической литературе общепризнано также подразделение государственной службы на два вида: гражданскую (например, служба в государственных органах) и милитаризованную которая в свою очередь подразделяется на военную и правоохранительную.

А.Н. Крамник отмечает «особенность содержания государственной гражданской служебной деятельности определяется тем, что она осуществляется в системе гражданских государственных органов, не является милитаризованной и проявляется в виде законодательной, исполнительной и судебной деятельности, прокурорского надзора, т.е. отличается особым свойством функций и полномочий.

Гражданская служба может быть общefункциональной - это осуществление общих, традиционных, «стандартных» для всякой сферы деятельности государственно-служебных функций, не отличающихся отраслевой спецификой (например, деятельность персонала в облизполкоме, его структурных подразделениях, в министерствах, государственных комитетах и т. д.); специальной - это реализация особо установленных в нормативных правовых актах полномочий служащих, занимающих должности в государственных органах, имеющих ярко выраженную отраслевую компетенцию, которая налагает отпечаток на практическую деятельность персонала (например, судейская, дипломатическая служба,

деятельность государственного нотариуса). Гражданская и милитаризованная служба могут включать в себя различные подвиды этих служб, которые объективно необходимы государству и созданы им для реализации специальных функций и особой внутриотраслевой компетенции.

Милитаризованная служба, имеет множество отличительных признаков, которые выделяются при анализе нормативных правовых актов, устанавливающих правовое положение этих видов государственной службы и соответствующих государственных служащих. Для милитаризованной службы характерны следующие отличительные признаки: профессиональной обязанностью служащих этой категории является защита жизни и здоровья людей, обеспечение безопасности граждан и установленного порядка управления, основных прав граждан и публичных интересов, материальных ценностей, охрана общественного порядка и правопорядка; поступление на государственную службу милитаризованного характера осуществляется лицами, достигшими, как правило, восемнадцатилетнего возраста; наличие специальных особых дисциплинарных уставов, положений о дисциплине, обусловленных специфическими особенностями должностных функций милитаризованных служащих; эти служащие имеют особые условия поступления на службу, ее прохождения, присвоения воинских званий, проведения аттестации и прекращения службы; наличие установленного в специальных административно-правовых актах особого правового статуса милитаризованных служащих (права, обязанности, ответственность, специальные льготы и т. д.); особый порядок привлечения к правовой ответственности (особенно административной и материальной).

По правовой природе правоохранительная служба сходна с военной, но из-за ряда принципиальных особенностей военной службой не считается и к ней не приравнивается.

В научной литературе предлагается выделение правоохранительной службы среди других видов государственно-служебной деятельности по двум критериям: функциональному (охрана общественного порядка) и организационному (прохождение на должностях в правоохранительных органах). Однако оба критерия не позволяют выделить должности правоохранительной службы с высокой степенью точности, прежде всего потому, что в Республике Беларусь эта служба обладает своей правовой базой, но ее нормы разрозненны, нет единого правового акта, регулирующего вопросы организации и прохождения правоохранительной службы, соответственно не существует нормативного закрепления дефиниции самих «правоохранительных органов» и в законодательстве четко не определено, какие государственные органы относятся к правоохранительным.

Тем не менее можно выделить несколько принципиальных моментов, позволяющих говорить о правоохранительной государственной службе как особом виде государственной службы.

Во-первых, данный вид службы объединяет особые государственные органы, располагающие вооруженными отрядами, задачи которых – поддержание порядка, борьба с преступностью и правонарушениями, защита существующего общественного и государственного строя.

Во-вторых, многие сотрудники правоохранительных органов государственной исполнительной власти при выполнении возложенных на них функций выступают представителями власти, они вправе осуществлять контроль, применять меры государственного принуждения в установленном законодательством порядке, требовать то неподчиненных им по службе лиц определенного поведения.

В-третьих, сотрудники правоохранительных служб снимаются с воинского учета и не подлежат призыву на военную службу. И только после увольнения из соответствующих органов на них распространяется действие закона Республики Беларусь о воинской обязанности и воинской службе.

В-четвертых, у служащих правоохранительных органов существует своя система специальных званий. В основе ее лежат воинские звания (лейтенант, капитан, майор и т. д.). Специфичны у них и форма одежды, знаки отличия.

Военная и правоохранительная службы призваны обеспечить специфические функции охраны общественного порядка и защиты Республики Беларусь, как суверенного государства, от внутренних и внешних угроз.

В юридической литературе выделяются и иные классификации государственных служащих: по масштабу деятельности органов и решаемых задач – государственные служащие занимающие государственную должность в республиканских и местных органах; по характеру занимаемой должности и значимости решаемых задач - государственные служащие занимающие высшие государственные должности и иные государственные должности.

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2001 г., № 644 (в ред. Указа от 06.10.2008 г., № 545) «Об утверждении кадрового реестра Главы государства Республики Беларусь» к высшим государственным должностям относятся должности: Премьер-министра, Председателя Совета Республики и Председателя Палаты представителей Национального собрания, Председателя Конституционного Суда, Председателя Верховного Суда, Председателя Высшего Хозяйственного Суда, Главы Администрации Президента, Государственного секретаря Совета Безопасности, Председателя Комитета государственного контроля, Генерального прокурора, Председателя Правления Национального банка, Управляющего делами Президента.

### 3. Основы административно-правового статуса государственных служащих

Административно-правовой статус государственных служащих представляет собой правовое положение государственных служащих в государственном органе, в системе соответствующих внутренних и внешних административных и государственно-служебных правоотношений в включает в себя: права, обязанности, гарантии, ограничения, запреты и ответственность.

Возложение на служащих должностных обязанностей и наделение их соответствующими правами, гарантиями производятся в целях успешного осуществления функций в соответствии с занимаемой должностью.

Права государственных служащих представляют собой установленные законодательством о государственной службе возможности государственных служащих осуществлять профессиональную служебную деятельность по замещаемым должностям государственной службы. Конкретный объем прав, предоставляемых государственным служащим, различается в зависимости от вида государственной службы.

В соответствии со статьей 20 закона о государственной службе государственный служащий имеет право на:

- письменное закрепление своих служебных обязанностей и создание надлежащих условий для их исполнения;
- принятие решений или участие в их подготовке в соответствии со служебными обязанностями;
- посещение в установленном порядке для исполнения служебных обязанностей государственных органов, иных организаций;
- получение в установленном порядке от граждан, государственных органов, иных организаций информации и других материалов, необходимых для исполнения служебных обязанностей;
- повышение квалификации и переподготовку за счет средств соответствующего бюджета или иных предусмотренных законодательством источников финансирования;
- повышение в должности, классе государственного служащего;
- заработную плату и дополнительное стимулирование труда;
- участие в конкурсе на занятие вакантной государственной должности;
- публикации и выступления, связанные с исполнением служебных обязанностей, в порядке и на условиях, установленных настоящим Законом и иными актами законодательства;

- ознакомление с материалами своего личного дела и другими документами перед внесением их в личное дело, приобщение к делу своих письменных объяснений;
- проведение по его требованию служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;
- уважение личного достоинства, справедливое и уважительное отношение к себе со стороны руководителей, иных должностных лиц и граждан;
- отказ от выполнения поручения, если оно противоречит законодательству;
- свободу объединений;
- здоровые и безопасные условия труда;
- отставку;
- государственное социальное страхование, пенсионное обеспечение.

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.

Обязанности государственных служащих это установленные законодательством о государственной службе правомерные действия, которые должны совершать государственные служащие в процессе осуществления профессиональной служебной деятельности по замещаемым должностям государственной службы. В составе обязанностей государственных служащих можно выделить следующие основные группы:

- общие обязанности, устанавливаемые законодательством о государственной службе и адресуемые всем государственным служащим;
- должностные обязанности, которые должен исполнять государственный служащий, замещающий ту или иную должность государственной службы (они отличаются от общих и зависят от конкретной должности и обязательны к исполнению только тем государственным служащим, который замещает данную должность, и могут устанавливаться должностной инструкцией или иными специальными актами, например, уставами, положениями, договорами и т.п.);
- специальные обязанности устанавливаются для некоторых видов государственной службы (например, военной службы) и исполняются государственным служащим наряду с общими и должностными обязанностями.

В соответствии со статьей 21 закона о государственной службе государственный служащий обязан:

- поддерживать конституционный строй Республики Беларусь, обеспечивать неукоснительное соблюдение норм Конституции и иных актов законодательства;
- исполнять служебные обязанности в пределах полномочий, предоставленных ему законодательством;
- соблюдать ограничения, связанные с государственной службой, установленные Конституцией и иными законодательными актами;
- обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц;
- исполнять в установленном законодательством порядке приказы, распоряжения руководителей, изданные в пределах их компетенции;
- соблюдать культуру общения, другие нормы служебной этики;
- не допускать действий и поступков, порочащих государственную службу и несовместимых с занятием государственной должности;
- соблюдать установленные в государственном органе регламент, правила внутреннего трудового распорядка, должностные положения и инструкции, порядок работы со служебной информацией;

- в пределах своих должностных полномочий своевременно и объективно рассматривать обращения граждан и юридических лиц и разрешать их в порядке, установленном законодательством;

- сохранять, не распространять доверенные ему государственные секреты, в том числе после прекращения государственной службы в течение срока, установленного законодательством;

- 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;

- 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.

Гарантии государственных служащих представляют собой установленные законодательством о государственной службе меры правового, имущественного и организационного характера, необходимые для обеспечения качественного и полного исполнения государственными служащими обязанностей по замещаемым должностям государственной службы.

Для всех видов государственной службы законодательно установлены повышенные гарантии для лиц, осуществляющих данные виды служебной деятельности. Тем не менее конкретный объем гарантий различается для различных видов государственной службы (гражданской или военной).

В соответствии со статьей 46 закона о государственной службе государственным служащим гарантируется:

- условия труда, обеспечивающие надлежащее исполнение служебных обязанностей;
- заработная плата на условиях и в размере установленном законодательством;
- трудовой отпуск;
- соблюдение условий и порядка перевода на другую должность, высвобождения в связи с ликвидацией государственного органа, сокращением численности или штата работников, предусмотренных законодательством о труде;
- выплата выходного и иных единовременных пособий в случаях, порядке и на условиях, установленном законодательством о труде;
- право на медицинское обслуживание в организациях здравоохранения в порядке, определяемом актами законодательства.

В случае смерти государственного служащего, в том числе вышедшего в отставку (на пенсию при наличии права на отставку), за исключением умерших вследствие виновных противоправных действий, его семье выплачивается единовременное пособие в размере двукратной средней заработной платы рабочих и служащих в республике за позапрошлый месяц (относительно месяца наступления смерти). Выплата производится по месту службы (бывшему месту службы) или органом, выплачивающим государственному служащему пенсию, в порядке, установленном Правительством.

Ограничения и запреты на государственной службе. Ограничения - это установленные законодательством о государственной службе условия, при наличии которых лицо не может быть принято на государственную службу, а проходящее ее лицо не может далее замещать должности государственной службы и таким образом осуществлять служебную деятельность. Запреты - установленный законодательством о государственной службе перечень деяний, признаваемых несовместимыми с положением государственных служащих, наносящих существенный ущерб служебным и иным общественным правоотношениям.

Установление режима ограничений и запретов на государственной службе, а также особенностей трудовых правоотношений предопределено спецификой самого института государственной службы.

Режим ограничений и запретов предполагает в той или иной степени ограничение прав и свобод государственных служащих, а соответственно его установление возможно только: на основании законодательства о государственной службе; в целях защиты прав и законных интересов граждан Республики Беларусь; в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения безопасности государства; в интересах стабильного и эффективного функционирования самого института государственной службы; при предоставлении государственным служащим иных дополнительных гарантий, не имеющих у всех остальных граждан Республики Беларусь.

В соответствии со статьей 22 закона о государственной службе государственный служащий не вправе:

- 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;

- принимать участие лично или через доверенных лиц в управлении коммерческой организацией, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами;

- занимать другие государственные должности, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией, иными законодательными актами;

- принимать участие в забастовках;

- заниматься в рабочее время другой оплачиваемой работой (деятельностью), кроме преподавательской, научной, культурной, творческой деятельности, медицинской практики, осуществляемых по согласованию с руководителем государственного органа, в котором государственный служащий занимает государственную должность, или уполномоченным им лицом;

- выполнять работу на условиях совместительства, кроме работы в государственных организациях, в порядке и на условиях, установленных законодательством о труде;

- использовать служебное положение в интересах политических партий, религиозных организаций, иных юридических лиц, а также граждан, если это расходится с интересами государственной службы;

- принимать имущество (подарки) или получать другую выгоду в виде услуги в связи с исполнением служебных обязанностей, за исключением сувениров, вручаемых при проведении протокольных и иных официальных мероприятий. Полученные государственным служащим при проведении протокольных и иных официальных мероприятий сувениры, стоимость которых превышает пять базовых величин, передаются в доход государства по решению комиссии, создаваемой руководителем государственного органа, в котором государственный служащий занимает государственную должность;

- использовать во внеслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое имущество государственного органа и служебную тайну;

- иметь счета в иностранных банках, за исключением случаев выполнения государственных функций в других странах и иных предусмотренных законодательством случаев;

- принимать без согласия Президента 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.

Ответственность государственных служащих регламентируется главой 8 закона о государственной службе и представляет собой меры дисциплинарного, материального, административного, уголовного и иного воздействия, применяемые в отношении государственных служащих, совершивших те или иные виды противоправных деяний.

Ответственность является противоположной стороной стимулирования эффективного выполнения государственными служащими своих должностных обязанностей, претворяя в жизнь тот принцип, что страх наказания есть залог послушания и должного выполнения обязанностей.

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.

К государственным служащим могут применяться и иные меры дисциплинарного взыскания, предусмотренные законодательством.

Право выбора меры дисциплинарного взыскания принадлежит руководителю соответствующего государственного органа. При выборе меры дисциплинарного взыскания должны учитываться тяжесть дисциплинарного проступка, обстоятельства, при которых он совершен, предшествующая служба и поведение государственного служащего на государственной службе.

Порядок и сроки применения дисциплинарных взысканий, органы, руководители, правомочные применять дисциплинарные взыскания, порядок обжалования, снятия и погашения дисциплинарных взысканий определяются законодательством о труде и иными актами законодательства.

Основания, порядок и особенности привлечения к дисциплинарной ответственности судей, прокурорских работников, работников таможенных органов устанавливаются законодательством.

Государственный служащий несет ответственность за неправомерность своих действий. В случае сомнения в правомочности 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 неправомочных приказа, распоряжения несет подтвердивший эти приказ, распоряжение руководитель.

#### 4. Общий порядок прохождения государственной службы.

Под прохождением государственной службы понимается система юридических факторов, вызывающих возникновение, изменение и прекращение государственно-служебных отношений.

Прохождение государственной службы складывается из определенных этапов:

1. Поступление на государственную службу.
2. Прохождение государственной службы.
3. Прекращение государственной службы.

Поступление на государственную службу – первый этап государственной службы.

Право равного доступа к любым должностям в государственных органах принадлежит гражданам Республики Беларусь в силу конституционных установлений. Согласно статье 39 Конституции реализация этого права обеспечивается для каждого гражданина Республики Беларусь в соответствии с его способностями и профессиональной подготовкой.

В соответствии со статьей 24 Закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 г., № 204-3 (в ред. Закона от 02.06.2009 г., № 20-3) «О государственной службе в Республике Беларусь» (далее закон о государственной службе) право на поступление на государственную службу имеют граждане Республики Беларусь, достигшие восемнадцатилетнего возраста, владеющие государственными языками Республики Беларусь и отвечающие иным требованиям, установленным данным Законом, иными законодательными актами о государственной службе.

На законодательном уровне закреплено, что при поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускаются какие-либо ограничения и (или) преимущества в зависимости от пола, расы, национальности, социального происхождения, имущественного положения, отношения к религии, убеждений, а также принадлежности к политическим партиям и иным общественным объединениям, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь.

В силу предписаний статьи 27 закона о государственной службе поступление на государственную службу осуществляется в соответствии с Конституцией и законодательными актами путем: назначения; утверждения либо избрания.

Путем избрания занимают выборные должности государственных органов, в частности, депутаты местных Советов, депутаты Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь. Утверждение на должность имеет место после назначения гражданина на соответствующую государственную должность. Например, председатели областных, Минского городского исполнительных комитетов назначаются на должность Президентом Республики Беларусь, после чего указанные лица утверждаются соответствующим Советом депутатов. Наиболее часто применяется на практике такой способ поступления (приема) на государственную службу как назначение.

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.

Кроме этого поступлению на государственную службу может предшествовать проведение конкурса на занятие государственной должности.

Конкурс на занятие государственных должностей предусмотрен статьями 27 и 28 закона о государственной службе. Цель проведения конкурса на занятие государственной должности - привлечение и отбор кадров на работу в государственные органы. Нормы Закона нацеливают на более активное использование конкурса как формы, позволяющей отобрать для занятия определенных должностей людей, имеющих высокую квалификацию и способных эффективно решать поставленные задачи.

В соответствии со статьей 29 закона о государственной службе предварительное испытание может устанавливаться для гражданина, впервые поступающего на государственную службу, независимо от занимаемой должности. При переводе государственного служащего на другую должность (в том числе и в другой государственный орган) предварительное испытание не устанавливается.

Предварительное испытание устанавливается по соглашению сторон на срок от 3 до 6 месяцев. Установление срока предварительного испытания более 6 месяцев является незаконным. Нельзя также продлевать срок уже установленного соглашением сторон предварительного испытания.

Указом Президента Республики Беларусь от 17 марта 2005 г., № 139 «Об утверждении Положения о квалификационном экзамене для лиц, впервые поступающих на государственную службу» для указанных лиц предусмотрено обязательное проведение

квалификационного экзамена. Квалификационный экзамен проводится с целью установления соответствия уровня профессиональных знаний, умений и навыков лиц, впервые поступающих на государственную службу, современным требованиям эффективной работы в государственных органах. Квалификационный экзамен проводится квалификационными комиссиями, которые создаются в соответствующих государственных органах или их вышестоящих органах.

Законом предусмотрен ряд оснований для отказа в приеме на государственную службу. Так, гражданин не может быть принят на государственную службу в случаях:

1) признания его в установленном законом порядке недееспособным или ограниченно дееспособным;

2) лишения его судом права занимать государственную должность в течение определенного времени;

3) наличия подтвержденного медицинским заключением заболевания, входящего в утвержденный Правительством Республики Беларусь перечень заболеваний, препятствующих исполнению служебных обязанностей;

4) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственные секреты, если исполнение служебных обязанностей по государственной должности, на занятие которой претендует гражданин, связано с использованием таких сведений;

5) несоответствия квалификационным требованиям, предъявляемым к гражданам для занятия соответствующих государственных должностей;

6) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, родные братья, сестры, а также родители, дети, родные братья и сестры супругов) с государственным служащим, если их служебная деятельность будет связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

7) отсутствия гражданства Республики Беларусь;

8) представления заведомо недостоверных сведений, необходимых для занятия государственной должности;

9) непредставления декларации о доходах и имуществе или умышленного внесения в декларацию о доходах и имуществе неполных либо недостоверных сведений;

10) увольнения государственного служащего за систематическое неисполнение служебных обязанностей без уважительных причин, появление на работе в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения, а также за распитие спиртных напитков, употребление наркотических или токсических средств на рабочем месте и в рабочее время до истечения двух лет со дня увольнения за такие действия;

11) наличия судимости;

12) в иных случаях, установленных законодательными актами.

Квалификационные требования, предъявляемые при поступлении на государственную службу:

- соответствующее образование, за исключением случаев, когда для занятия государственной должности наличие определенного образования не требуется;

- необходимый стаж и опыт работы по специальности, за исключением случаев, когда для занятия государственной должности они не установлены;

- владение государственными языками Республики Беларусь;

- знание Конституции, законов применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Приведенный выше перечень квалификационных требований не является исчерпывающим, поскольку другие квалификационные требования, предъявляемые к гражданам для занятия соответствующих государственных должностей, могут устанавливаться иными актами законодательства.

С госслужащими при приеме на службу в обязательном порядке заключаются контракты.

Контракт - это трудовой договор, заключенный в письменной форме на определенный срок, содержащий в отношении вопросов поступления, прохождения и прекращения государственной службы особенности по сравнению с общими нормами законодательства о труде.

С гражданами, поступающими на 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.

С гражданами, назначаемыми на государственные должности и освобождаемыми от государственных должностей Президентом в соответствии с Конституцией, законодательными актами, контракт заключается уполномоченными Президентом руководителями государственных органов и организаций. При этом установление (изменение) условий контракта, продление контракта на новый срок осуществляются по соглашению сторон и с предварительного согласия Президента Республики Беларусь.

С лицами, назначаемыми на высшие государственные должности, депутатами Палаты представителей, членами Совета Республики Национального собрания, осуществляющими свои полномочия на профессиональной основе, председателями местных Советов депутатов, а также судьями контракт не заключается.

С гражданами, поступающими на государственную службу на период выполнения обязанностей временно отсутствующего государственного служащего, заключается срочный трудовой договор в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством о труде. Указанные лица являются государственными служащими и на них распространяется действие закона о государственной службе (за исключением пунктов 1, 2, 4, 5 и 7 статьи 30, статей 31 и 32 Закона).

Примерная форма контракта, заключаемого с гражданином, поступающим на государственную службу, определяется актами законодательства.

Контракт должен содержать в качестве обязательных следующие сведения и условия:

- 1) дату подписания;
- 2) данные о государственном служащем и нанимателе;
- 3) место работы, должность государственного служащего;
- 4) срок действия контракта;
- 5) основные права и обязанности сторон.

Иные условия контракта определяются соглашением сторон с соблюдением требований, предусмотренных законом о государственной службе, иными актами законодательства.

Контракт прекращается в случаях:

- 1) истечения срока действия;
- 2) соглашения сторон;
- 3) наличия оснований, предусмотренных статьей 40 закона о государственной службе.

Контракт может быть расторгнут досрочно:

- 1) по инициативе нанимателя или требованию государственного служащего при невыполнении или ненадлежащем выполнении одной из сторон условий контракта;
- 2) в порядке и по основаниям, предусмотренным законодательством о труде;
- 3) в иных случаях, предусмотренных законодательными актами.

Контракт является основанием для издания решения, приказа, распоряжения, иного акта соответствующего государственного органа, должностного лица и вступает в силу со дня его подписания, если только в самом контракте не указан иной срок.

Гражданин при поступлении на государственную службу, по роду деятельности которой ему необходимо иметь доступ к сведениям, составляющим государственные секреты, проходит в установленном порядке процедуру оформления допуска к этим сведениям.

Гражданин, претендующий на занятие должности, которая в соответствии с Законом Республики Беларусь от 20 июля 2006 г., № 165-З (в ред. от 14.06.2010 г., № 132-З) «О борьбе с коррупцией» относится к должности государственного должностного лица, подписывает обязательство, предусмотренное статьей 16 вышеназванного Закона.

Сведения, представленные при поступлении на государственную службу, подлежат изучению в порядке, установленном статьей 10 закона о государственной службе.

При необходимости государственный орган вправе запросить с места предыдущей работы информацию, характеризующую гражданина, претендующего на занятие государственной должности в этом государственном органе.

Прохождение государственной службы – второй этап государственной службы.

Данный этап включает в себя следующие элементы:

#### 1. Присяга

Вступление в государственную должность, осуществление полномочий для отдельных категорий государственных служащих могут быть обусловлены принесением присяги. Государственные должности, для осуществления полномочий по которым необходимо принесение присяги, а также текст соответствующей присяги определяются законодательными актами (статья 34 Закона). Например, необходимость принесения присяги как обязательное условие для вступления в должность Президента, предусмотрено статьей 83 Конституции. Принесение присяги судьями предусмотрено соответственно Законом Республики Беларусь «О Конституционном Суде Республики Беларусь», а также Кодексом Республики Беларусь «О судостроительстве и статусе судей».

#### 2. Повышение квалификации и переподготовка

Для государственных служащих создаются надлежащие условия для повышения квалификации и переподготовки, включая при необходимости получение в установленном порядке второго высшего или иного специального образования в соответствующих учреждениях образования, а также в виде стажировки и самообразования. Порядок и условия повышения квалификации и прохождения переподготовки государственных служащих определяются актами законодательства.

Результаты повышения квалификации и переподготовки являются одним из оснований для продвижения государственного служащего по службе.

#### 3. Аттестация

Государственные служащие в целях определения объективной оценки их практической деятельности, уровня профессиональной подготовки, правовой культуры и служебной перспективы проходят аттестацию.

Государственные служащие, впервые поступившие на государственную службу или с перерывом стажа государственной службы не менее одного года, проходят аттестацию по истечении трех лет непрерывного пребывания на государственной службе. Женщины, находившиеся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, подлежат аттестации не ранее чем через год после выхода их на работу.

Аттестация государственных служащих проводится периодически каждые три года аттестационными комиссиями, создаваемыми соответствующими государственными органами, в которых государственный служащий состоит на службе.

Аттестационная комиссия проводит аттестацию в присутствии аттестуемого государственного служащего и по результатам аттестации принимает решение о: соответствии занимаемой должности; неполном соответствии занимаемой должности с отсрочкой аттестации на один год при условии выполнения рекомендаций аттестационной комиссии; несоответствии занимаемой должности.

Решение аттестационной комиссии носит рекомендательный характер, передается руководителю государственного органа не позднее чем в пятидневный срок после окончания аттестации для принятия окончательного решения.

Освобождаются от прохождения аттестации: государственные служащие, пребывающие в данной должности менее одного года; беременные женщины.

Аттестации не подлежат государственные служащие, имеющие высший класс государственного служащего, если иное не предусмотрено законодательными актами, а также занимающие должности путем избрания.

Положения о проведении аттестации государственных служащих, должности которых включены в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь, и иных государственных служащих утверждаются Президентом Республики Беларусь. Порядок аттестации судей общих и хозяйственных судов определяется законодательством о судоустройстве и статусе судей. Порядок аттестации работников таможенных органов и подчиненных Государственному таможенному комитету Республики Беларусь организаций определяется Государственным таможенным комитетом Республики Беларусь.

#### 4. Служебная командировка

Служебной командировкой признается поездка государственных служащих по распоряжению руководителя соответствующего государственного органа на определенный срок в другую местность для выполнения служебного задания вне места их постоянной службы.

Направление государственных служащих в служебную командировку оформляется приказом, распоряжением, постановлением с выдачей командировочного удостоверения установленной формы.

При направлении в служебную командировку государственные служащие пользуются правом бронирования мест в гостиницах и на все виды транспорта. Государственным служащим возмещаются расходы на служебную командировку и выплачиваются другие компенсации, а также предоставляются гарантии в соответствии с законодательством о труде.

#### 5. Перевод государственного служащего на другую должность или в другую местность

Перевод государственного служащего на другую должность или в другую местность допускается с его письменного согласия, если иное не установлено законодательными актами. При переводе с государственным служащим заключается контракт в соответствии с требованиями, установленными законом о государственной службе, иными актами законодательства.

Государственному служащему при переводе предоставляются гарантии и компенсации в соответствии с законодательством о труде.

Прекращение государственной службы – третий этап государственной службы.

Основания для прекращения государственной службы предусмотрены статьей 40 закона о государственной службе): достижение государственным служащим предельного возраста, установленного для пребывания на государственной службе; истечение срока, досрочного прекращения полномочий на государственной должности; несоблюдение ограничений, связанных с государственной службой; разглашение сведений, составляющих государственные секреты; отказ от принесения присяги и др.;

Освобождение государственного служащего от занимаемой должности оформляется решением, приказом, распоряжением, иным актом руководителя соответствующего государственного органа, должностного лица с внесением в установленном порядке соответствующих записей в трудовую книжку.

Предельный возраст пребывания на государственной службе государственных служащих составляет шестьдесят пять лет. В случаях, предусмотренных Конституцией, иными законодательными актами, для отдельных категорий государственных служащих не устанавливается или может быть установлен иной предельный возраст пребывания на государственной службе.

Государственный служащий, достигший предельного возраста пребывания на государственной службе, освобождается от занимаемой должности по истечении того месяца, в котором он достиг указанного возраста.

Отставкой государственного служащего является прекращение государственной службы по предусмотренным статьей 42 Закона основаниям по инициативе государственного служащего.

Государственные служащие, занимающие высшие государственные должности, их заместители, члены Правительства, председатели областных, Минского городского исполнительных комитетов и их заместители, председатели областных, Минского городского Советов депутатов имеют право на отставку независимо от времени нахождения в должности.

Отставка принимается государственным органом или должностным лицом, назначившим государственного служащего на эту должность. Решение о принятии отставки принимается в месячный срок со дня подачи письменного заявления. Право на отставку может быть реализовано только один раз.

Считаются находящимися в отставке: государственные служащие в случае освобождения их от занимаемой должности в связи с достижением предельного возраста, установленного для пребывания на государственной службе, признания их недееспособными в установленном законом порядке; депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики Национального собрания, депутаты местных Советов депутатов, осуществлявшие свои полномочия на профессиональной основе, в случае прекращения полномочий указанных органов.

В соответствии с ч. 3 ст. 7 закона о государственной службе действие вышеназванного Закона не распространяется на военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, органов финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь. Порядок прохождения государственной службы указанными категориями регулируется соответствующими актами Президента.

Указом Президента Республики Беларусь от 25 апреля 2005 г., № 186 (в ред. Указа от 30.09.2011 г., № 439) «Об утверждении Положения о порядке прохождения военной службы», которым определяются порядок прохождения военной службы гражданами Республики Беларусь в мирное время в Вооруженных Силах Республики Беларусь, внутренних войсках Министерства внутренних дел, органах государственной безопасности, органах пограничной службы, Службе безопасности Президента, Оперативно-аналитическом центре при Президенте и других воинских формированиях, создаваемых в соответствии с законодательством, порядок заключения контракта о прохождении военной службы и прекращения его действия.

Прохождение военной службы военнослужащими включает: назначение на воинскую должность; присвоение воинского звания; увольнение с военной службы; другие обстоятельства (события), которые в соответствии с законодательными актами определяют служебное и правовое положение военнослужащего .

Прохождение военной службы осуществляется: солдатами, матросами, сержантами, старшинами - по призыву или контракту; прапорщиками и мичманами - по контракту; офицерами - по призыву или контракту.

Указом Президента Республики Беларусь от 20 декабря 2007 г., № 660 (в ред. Указа от 19.05.2011 г., № 201) «О некоторых вопросах органов финансовых расследований Комитета государственного контроля» утверждено соответствующее Положение, которым устанавливаются порядок и условия прохождения службы лицами рядового и начальствующего состава органов финансовых расследований Комитета государственного контроля.

Служба в органах финансовых расследований является видом государственной службы в Республике Беларусь, заключающимся в выполнении лицами рядового и начальствующего состава органов финансовых расследований задач по обеспечению экономической безопасности Республики Беларусь, защите прав и законных интересов

граждан и организаций, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств в экономической сфере.

Прохождение службы включает в себя прием на службу, назначение на должность, присвоение специального звания, аттестацию, увольнение со службы, а также другие обстоятельства (события), которые в соответствии с законодательством определяют служебно-правовое положение работников органов финансовых расследований[2].

Указом Президента Республики Беларусь от 27 марта 2008 г., № 181 (в ред. Указа от 01.03.2010 г., № 99) «Об утверждении Положения о прохождении службы в органах прокуратуре Республике Беларусь» утверждено соответствующее Положение, которым определяются порядок и условия прохождения службы в органах прокуратуры Республики Беларусь.

На должность прокурорского работника может быть назначен гражданин Республики Беларусь, имеющий высшее юридическое образование (в исключительных случаях может быть назначен гражданин, имеющий иное высшее образование) и обладающий необходимыми профессиональными и моральными качествами, а также отвечающий иным требованиям, предусмотренным законодательством о государственной службе.

Лица, впервые поступающие на службу в органы прокуратуры сдают квалификационный экзамен, целью которого является установление соответствия уровня их профессиональных знаний, умений и навыков современным требованиям службы в органах прокуратуры.

Квалификационный экзамен проводится комиссией Генеральной прокуратуры по кадровым вопросам.

Для лиц, назначенных на должности прокурорских работников, устанавливаются следующие классные чины, соответствующие воинским званиям: государственный советник юстиции 1 класса - генерал-полковник; государственный советник юстиции 2 класса - генерал-лейтенант; государственный советник юстиции 3 класса - генерал-майор; старший советник юстиции - полковник; советник юстиции - подполковник; младший советник юстиции - майор; юрист 1 класса - капитан; юрист 2 класса - старший лейтенант; юрист 3 класса - лейтенант.

Классные чины прокурорским работникам присваиваются последовательно в соответствии с занимаемой должностью и с учетом требований, предусмотренных Положением.

Лицам, ранее проходившим военную службу, службу в органах внутренних дел, органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям, органах финансовых расследований Комитета государственного контроля и принятым на службу в органы прокуратуры, присваивается классный чин, соответствующий имеющемуся у них воинскому (специальному) званию.

Указом Президента Республики Беларусь от 3 марта 1999 г., № 130 (в ред. Указа от 30.09.2011 г., № 439) «Об утверждении Положения о прохождении службы в органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь» утверждено соответствующее Положение, которым определяются порядок и условия прохождения службы лицами рядового и начальствующего (младшего, среднего, старшего и высшего) состава органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь.

Служба в органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь - это вид государственной службы в Республике Беларусь, заключающийся в выполнении работниками органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям задач в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной, промышленной и радиационной безопасности, а также гражданской обороны.

##### 5. Служба в органах внутренних дел как особый вид государственной службы.



Статья 2 Конституции, объявляя человека, его права, свободы и гарантии их реализации высшей целью общества и государства, предусматривает также ответственность государства перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности, что обеспечивается государственной системой правоохранительных органов, в которую входят и органы внутренних дел.

Государственную службу в органах внутренних дел нельзя рассматривать как нечто оторванную, абсолютно самостоятельную категорию от общего развития государственной службы. Если государственную службу в Республике Беларусь рассматривать в качестве родового объекта, то государственная служба в органах внутренних дел будет выступать как разновидность родового – видовым объектом. Отсюда ей присущи как общие характеристики государственной службы, так и специфические характеристики, исходящие из задач и функций органов внутренних дел.

Служба в органах внутренних дел регламентируется Положением о прохождении службы в органах внутренних дел Республики Беларусь, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 13 ноября 2001 г., № 671 (в ред. Указа от 15.02.2010 г., 368), (далее – Положение), Законом Республики Беларусь от 17 июля 2007 г., № 263-З (в ред. Закона от 31.12.2010 г., № 227-3) «Об органах внутренних дел Республики Беларусь», другими нормативными правовыми актами.

Служба в органах внутренних дел (далее ОВД) является видом государственной службы в Республике Беларусь, заключающимся в непосредственном выполнении сотрудниками этих органов задач по защите жизни, здоровья, прав и законных интересов граждан, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, исполнению наказаний и административных взысканий.

Службе в ОВД характерны все основные черты государственной службы. Вместе с тем, она имеет свои особенности, обусловленные характером выполняемых органами внутренних дел задач и функций:

1. Особое правовое регулирование прохождения службы.
2. Каждый сотрудник органов внутренних дел принимает в индивидуальном порядке Присягу на верность народу Республики Беларусь.
3. Гражданам, назначенным на должности рядового или начальствующего состава органов внутренних дел, присваиваются специальные звания.
4. Сотрудники органов внутренних дел имеют форму одежды и знаки различия по специальным званиям, утверждаемые Президентом. Им выдаются служебные удостоверения, личные нагрудные знаки и жетоны с личными номерами, образцы которых устанавливаются Министром.
5. Для выполнения служебных обязанностей сотрудники ОВД наделены специальными государственно-властными полномочиями. Они обладают правом применять меры административного и иного государственного принуждения, в том числе правом на применение физической силы, специальных средств, оружия, боевой и специальной техники.
6. Сотрудникам ОВД запрещается заниматься предпринимательской деятельностью, а также работать по совместительству на предприятиях, в учреждениях и организациях независимо от форм собственности, не входящим в систему МВД, за исключением творческой, научной и преподавательской деятельности.
7. Для сотрудников ОВД законодательством установлены дополнительные гарантии правовой и социальной защиты.

Прохождение службы в органах внутренних дел включает в себя: прием на службу; назначение на должность; присвоение специального звания; аттестацию; увольнение со службы, а также другие обстоятельства (события), которые в соответствии с законодательством определяют служебно-правовое положение сотрудников органов внутренних дел.

Сотрудниками ОВД являются граждане Республики Беларусь, принятые на службу в органы внутренних дел, которым в установленном порядке присвоены специальные звания (п. 4 Положения).

#### Прием на службу

В соответствии с Положением на службу в ОВД принимаются на добровольной основе совершеннолетние граждане независимо от национальности, пола, социального происхождения, имущественного положения, отношения к религии, способные по своим личным, моральным и деловым качествам, состоянию здоровья, уровню образования выполнять задачи, возложенные на органы внутренних дел.

На должности рядового и младшего начальствующего состава органов внутренних дел принимаются граждане, как правило, не старше 25 лет, а на должности среднего и старшего начальствующего состава ОВД - не старше 30 лет. На указанные должности могут быть приняты граждане старше соответственно 25 и 30 лет, если к моменту достижения предельного возраста состояния на службе они будут иметь право на пенсию за выслугу лет.

На очную форму обучения в образовательные учреждения МВД, другие образовательные учреждения могут приниматься граждане, имеющие среднее образование и которым в году поступления исполняется 17 лет, но не старше 25 лет.

При приеме на службу в ОВД граждане обязаны представить декларации о доходах и имуществе, в том числе и за рубежом, в отношении себя и членов своей семьи, совместно с ними проживающих и ведущих совместное хозяйство, в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

В отношении гражданина, принимаемого на службу в ОВД, проводится специальная проверка.

Граждане не могут быть приняты на службу в ОВД или находиться на службе в ОВД в случаях: если они ранее совершили преступление; если они не соответствуют требованиям, предусмотренным п. 16 Положения о прохождении службы в ОВД (возрастные ограничения); признания их недееспособными или ограниченно дееспособными решением суда, вступившим в законную силу; отказа от прохождения специальной проверки или процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственные секреты; отказа от представления декларации о доходах и имуществе или указания в ней неполных либо недостоверных сведений; наличия подтвержденного заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего исполнению им должностных обязанностей.

В случае установления в процессе специальной проверки обстоятельств, препятствующих поступлению гражданина на службу в ОВД, он информируется о причинах отказа в принятии его на службу.

Граждане, принятые на службу в ОВД, зачисляются в кадры МВД, снимаются с воинского учета и призыву на военную службу не подлежат. Прием на службу оформляется приказом начальника соответствующего органа (подразделения) внутренних дел согласно компетенции, определяемой Министром.

Для граждан, впервые поступающих на службу в ОВД, устанавливается предварительное испытание на срок до одного года. В данном случае они назначаются стажерами по соответствующей должности. Во время предварительного испытания на стажера распространяются права и обязанности, установленные для сотрудников ОВД, а также действие Положения. Срок предварительного испытания засчитывается в стаж службы в ОВД, дающий право на получение надбавки за выслугу лет и назначение пенсии за выслугу лет. При неудовлетворительном результате предварительного испытания сотрудник увольняется из органов внутренних дел. Порядок и условия проведения предварительного испытания устанавливаются Министром.

Предварительное испытание не устанавливается: для лиц, назначаемых на должности высшего начальствующего состава органов внутренних дел; для военнослужащих (кроме военнослужащих срочной службы), лиц рядового и начальствующего состава органов финансовых расследований, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям,

откомандированных (переведенных) в установленном порядке для дальнейшего прохождения службы в органы внутренних дел; для курсантов и выпускников образовательных учреждений МВД, других образовательных учреждений; для лиц, назначаемых на должность по конкурсу; для выпускников высших и средних специальных образовательных учреждений, поступающих на службу в ОВД по распределению.

По решению начальника, которому предоставлено право приема на службу в ОВД, без предварительного испытания могут приниматься офицеры, а также лица среднего, старшего и высшего начальствующего состава, прокурорские работники, уволенные соответственно с военной службы, службы в ОВД, органах финансовых расследований, органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям, органах прокуратуры по собственному желанию, по сокращению численности или штатов, по ограниченному состоянию здоровья и имеющие соответствующую квалификацию по специальностям, предусматриваемым для замещения должностей, на которые они назначаются.

Прием граждан призывного возраста на службу в ОВД осуществляется только на контрактной основе, предусматривающей обязанность прохождения ими службы в органах внутренних дел сроком не менее пяти лет.

Зачисление граждан на очную форму обучения в образовательные учреждения МВД, другие образовательные учреждения производится после подписания ими контракта, предусматривающего обязанность прохождения ими службы в органах внутренних дел в течение срока обучения в образовательном учреждении, а также не менее пяти лет после окончания образовательного учреждения.

Контракт о службе в ОВД заключается между гражданином (сотрудником) и МВД в лице начальника соответствующего органа внутренних дел. Граждане, поступившие на очную форму обучения в образовательные учреждения МВД, другие образовательные учреждения, заключают контракт с МВД в лице руководителей (их заместителей) образовательных учреждений и начальников органов внутренних дел, направивших их на обучение в эти образовательные учреждения. С гражданами, не достигшими 18-летнего возраста, контракт заключается с письменного согласия одного из родителей (усыновителей или попечителей).

Контракт заключается в письменной форме, его условия не могут ухудшать социальное и правовое положение сотрудника органов внутренних дел по сравнению с законодательством.

Невыполнение сторонами условий контракта является основанием для расторжения контракта до истечения срока его действия по инициативе любой из сторон.

Контракт вступает в силу со дня его подписания должностным лицом, о чем издается соответствующий приказ. Срок контракта исчисляется со дня (календарной даты) вступления его в силу. По истечении срока контракта с сотрудником может быть заключен новый контракт. Порядок заключения контракта, а также его типовая форма утверждаются Министерством в соответствии с законодательством.

Контракт прекращает свое действие: со дня исключения сотрудника из списков личного состава органа (подразделения) внутренних дел при увольнении со службы в органах внутренних дел, в связи с гибелью (смертью), признанием безвестно отсутствующим или объявлением умершим; со дня заключения с сотрудником нового контракта; со дня приостановления сотруднику службы в органах внутренних дел; в иных случаях, установленных законодательством.

#### Назначение на должность

Назначение на должности рядового состава, младшего, среднего и старшего начальствующего состава ОВД, если иное не предусмотрено законодательством, производится приказами по личному составу соответствующих начальников согласно их компетенции, определяемой Министерством. Назначение на должности высшего начальствующего состава органов внутренних дел производится Президентом.

Пунктом 49 Положения о прохождении службы в ОВД Республики Беларусь предусмотрено ряд условий, которые должны соблюдаться при назначении на должность: наличие у сотрудника специальности либо соответствующего опыта работы; назначение на должности сотрудников, зачисленных в распоряжение начальника соответствующего ОВД, производится в возможно короткий срок, но не позднее срока, установленного Положением; сотрудникам ОВД, состоящим между собой в близком родстве или свойстве (родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а также братья, сестры, родители и дети супругов), не разрешается проходить службу в одном и том же органе (подразделении) внутренних дел, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Перемещение сотрудника ОВД по службе означает назначение его на другую должность в том же органе внутренних дел либо назначение на должность в другом органе внутренних дел, также прикомандирование к государственным, межгосударственным органам, общественным объединениям, иным организациям независимо от форм собственности. Перемещение сотрудника ОВД по службе производится на высшую должность, на равную должность и на низшую должность.

При перемещении сотрудника ОВД по службе ему обеспечивается работа в соответствии с образованием и имеющимся у него опытом. При необходимости использования сотрудника ОВД на должности, предусматривающей новую для него специальность, перемещению по службе, как правило, должна предшествовать переподготовка сотрудника.

Перемещение по службе сотрудника во всех случаях оформляется приказом начальника соответствующего ОВД. При этом при перемещении на равную или низшую должность в приказе указываются основания перемещения. Приказ объявляется сотруднику под роспись.

#### Присвоения специального звания

Гражданам, назначенным на должности рядового и начальствующего состава ОВД, присваиваются специальные звания в соответствии с Главой 9 Положения.

Специальные звания сотрудникам ОВД присваиваются персонально с учетом их образования, квалификации, отношения к службе, выслуги лет и занимаемой должности, а также других условий, предусмотренных Положением о прохождении службы в ОВД.

В зависимости от последовательности присвоения специальные звания подразделяются на первые и очередные. При прекращении службы к имеющемуся специальному званию добавляются слова «в запасе» или «в отставке».

Первые специальные звания рядового и младшего начальствующего состава присваиваются начальниками, которым предоставлено право назначения на должности рядового и младшего начальствующего состава ОВД в порядке, определяемом Министром.

Первые специальные звания среднего и старшего начальствующего состава до подполковника милиции, подполковника внутренней службы включительно присваиваются Министром.

Очередные специальные звания присваиваются в последовательном порядке по истечении установленного срока выслуги в предыдущем специальном звании, при соответствии нового звания специальному званию, предусмотренному по занимаемой должности, и положительной аттестации.

Очередные специальные звания младшего, среднего и старшего начальствующего состава до майора милиции, майора внутренней службы включительно присваиваются начальниками, которым такое право предоставлено Министром, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

Очередные специальные звания старшего начальствующего состава до подполковника милиции, подполковника внутренней службы включительно присваиваются Министром, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

Специальные звания полковника милиции, полковника внутренней службы, а также специальные звания высшего начальствующего состава ОВД присваиваются Президентом по представлению Министра.

Лишение сотрудников ОВД специальных званий производится по приговору суда, если иное не установлено Президентом. Сотрудники органов внутренних дел, лишенные специальных званий, увольняются в запас как рядовые милиции, рядовые внутренней службы. Бывшие сотрудники органов внутренних дел, лишенные специального звания, по решению суда могут быть восстановлены в этом звании.

#### Аттестация

Аттестация сотрудников представляет собой процедуру определения квалификации сотрудников, уровня знаний, практических навыков, деловых и личностных качеств сотрудников, а также установления их соответствия занимаемым должностям и определения перспектив дальнейшего прохождения службы в ОВД.

Не подлежат аттестации сотрудники, увольняющиеся со службы в ОВД, проработавшие в занимаемой должности менее одного года (кроме лиц, представляемых к увольнению по служебному несоответствию вследствие недостаточной квалификации), а также сотрудники-женщины в период нахождения их в социальных отпусках по беременности и родам и сотрудники в период нахождения их в социальных отпусках по уходу за детьми до достижения ими возраста трех лет. Они проходят аттестацию не ранее чем через год после выхода на службу.

Порядок проведения аттестации сотрудников ОВД определен Постановлением МВД Республики Беларусь от 21.12.2005 г., № 408 (в ред. Постановления от 22.12.2006 г., № 337) «О порядке проведения аттестации лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел Республики Беларусь». Данным постановлением утверждены «Положение об аттестационной комиссии органа внутренних дел Республики Беларусь» и «Инструкция о порядке проведения аттестации лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел Республики Беларусь».

Аттестация лиц рядового состава, младшего, среднего, старшего начальствующего состава проводится аттестационными комиссиями органов внутренних дел в соответствии с положением, утверждаемым Министром. Курсанты (слушатели, магистранты, адъюнкты, докторанты) образовательных учреждений МВД аттестуются по окончании образовательных учреждений (магистратуры, адъюнктуры, докторантуры). Аттестация Министра и его заместителей проводится в порядке, установленном Президентом.

Комиссия является коллегиальным органом и проводит свои заседания в целях совершенствования работы с кадрами, оценки уровня профессиональной подготовки, деловых и морально-психологических качеств, обеспечения их правильного подбора и расстановки, определения перспектив и возможностей служебного роста и дальнейшего служебного предназначения.

Принимаемые комиссией решения носят рекомендательный характер и вступают в силу после утверждения их начальником ОВД. Они должны способствовать улучшению работы с кадрами, укреплению дисциплины в ОВД, оказывать мобилизующее влияние на успешное решение стоящих перед ними задач.

Заседания комиссии проводятся, как правило, один раз в месяц. На заседании комиссии ведется протокол, который подписывается председателем и секретарем комиссии.

Состав аттестационной комиссии утверждается приказом начальника ОВД. В состав аттестационной комиссии включаются:

- председатель аттестационной комиссии - заместитель начальника подразделения центрального аппарата (подразделения центрального подчинения) МВД, заместитель начальника ОВД - начальник кадрового подразделения либо курирующий вопросы кадровой работы;

- члены аттестационной комиссии - начальники либо заместители начальников отделов подразделений центрального аппарата, подразделений центрального подчинения

МВД, заместители начальников ОВД, сотрудники кадровых подразделений, другие высококвалифицированные сотрудники.

Секретарь аттестационной комиссии назначается из числа наиболее подготовленных сотрудников, владеющих вопросами кадровой работы.

По результатам аттестации сотрудника аттестационная комиссия принимает один из следующих выводов об оценке деятельности аттестуемого сотрудника: соответствует занимаемой должности; соответствует занимаемой должности при условии улучшения работы и выполнения рекомендаций комиссии с повторной аттестацией через шесть месяцев или год (в случае утверждения такого вывода конкретные предложения аттестационной комиссии заносятся в протокол, зачитываются при повторной аттестации и заносятся в ее текст); не соответствует занимаемой должности.

Увольнение со службы

В соответствии с пунктом 152 Положения основаниями для прекращения службы в органах внутренних дел являются:

- увольнение из органов внутренних дел;
- откомандирование для дальнейшего прохождения службы в воинские формирования, другие военизированные организации;
- выход из гражданства или утрата гражданства Республики Беларусь;
- признание сотрудника органов внутренних дел в установленном порядке безвестно отсутствующим;
- смерть (гибель) сотрудника органов внутренних дел (статья 152 Положения).

Сотрудники ОВД могут быть уволены из ОВД в запас Вооруженных Сил (с постановкой на воинский учет), если увольняемые не достигли предельного возраста, установленного для состояния в запасе лиц, имеющих соответствующие воинские звания, и по состоянию здоровья годны к военной службе, или в отставку. Сотрудники, уволенные из ОВД, принимаются на воинский учет в присвоенных им соответствующих званиях.

Пунктом 154 Положения установлены основания увольнения со службы в запас Вооруженных Сил.

В соответствии с пунктом 156 Положения сотрудники ОВД могут быть уволены в отставку по следующим основаниям:

- по возрасту - по достижении предельного возраста (по третьему разряду), установленного для пребывания в запасе лиц, имеющих соответствующие воинские звания;
- по болезни - при признании их военно-врачебными комиссиями негодными к военной службе с исключением с воинского учета.

Увольнение со службы в ОВД осуществляется:

- сотрудников, имеющих специальные звания рядового и младшего начальствующего состава, - начальниками, которым такое право предоставлено Министром;
- сотрудников, имеющих специальные звания среднего и старшего начальствующего состава до подполковника милиции, подполковника внутренней службы включительно, - Министром, а также начальниками, которым такое право предоставлено Министром;
- сотрудников, имеющих специальные звания «полковник милиции», «полковник внутренней службы», - Министром;
- сотрудников, имеющих специальные звания высшего начальствующего состава, - Президентом (пункт 158 Положения).

Сотрудники ОВД в соответствии с пунктом 163 Положения в зависимости от присвоенных им специальных званий могут состоять на службе в ОВД до достижения следующих предельных возрастов:

- от рядового милиции (внутренней службы) до старшего прапорщика милиции (внутренней службы) включительно - 45 лет;
- от младшего лейтенанта милиции (внутренней службы) до подполковника милиции (внутренней службы) включительно - 45 лет;
- полковник милиции (внутренней службы) - 50 лет;

- генерал-майор милиции (внутренней службы), генерал-лейтенант милиции (внутренней службы) - 55 лет;

- генерал-полковник милиции (внутренней службы) - 60 лет.

Сотрудники, достигшие предельного возраста состояния на службе в ОВД, подлежат увольнению со службы. При необходимости отдельные из них с учетом состояния здоровья и с их согласия могут быть оставлены на службе в органах внутренних дел на срок до пяти лет, а также повторно на этот же срок.

Решение об оставлении на службе в ОВД сверх предельного возраста на срок до пяти лет, а также повторно на этот же срок сотрудников, имеющих специальные звания до подполковника милиции, подполковника внутренней службы включительно, принимается Министром по решению коллегии МВД. Решение об оставлении на службе в ОВД сверх предельного возраста, в том числе повторно, сотрудников, имеющих специальные звания полковника милиции, полковника внутренней службы и выше, принимается Президентом.

Служебная дисциплина в ОВД определяется Дисциплинарным уставом ОВД, который утверждается Президентом.

Служебная дисциплина в ОВД - строгое выполнение сотрудниками ОВД своих служебных обязанностей, установленных актами законодательства, в том числе Дисциплинарным уставом, Присягой, а также условий заключенных с ними контрактов и приказов начальников.

Внутренний распорядок в ОВД устанавливается их начальниками в соответствии с законодательством, исходя из особенностей деятельности этих органов, в порядке, определяемом Министром.

Глава 11 Положения о прохождении службы в ОВД Республики Беларусь устанавливает для сотрудников органов внутренних дел следующие виды отпусков: основной; каникулярный; дополнительный за особый характер службы; социальные.

Сотрудникам органов внутренних дел в соответствии с законодательством может быть предоставлен отпуск без сохранения денежного довольствия, а также отпуск по другим основаниям, предусмотренным законодательством.

### **Тема 7 Административно-правовой статус граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, государственных и негосударственных организаций**

Вопросы:

1. Основы административно-правового статуса граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства.

2. Основные права, свободы и обязанности граждан в области государственного управления. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан. Обращения граждан и правовые основы их рассмотрения.

3. Административно-правовой статус государственных и негосударственных организаций.

1. Основы административно-правового статуса граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Административное право имеет весьма многочисленную группу субъектов, которые классифицируются на индивидуальные и коллективные. Участниками административно-правовых отношений могут стать граждане Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства, государственные и негосударственные организации.

Наиболее часто в административно-правовые отношения вступают граждане Республики Беларусь.

Определение административно-правового статуса гражданина неотделимо от уяснения понятия «гражданство». В настоящее время основополагающие вопросы гражданства установлены ст. 10 Конституции, которая закрепляет: гражданину Республики

Беларусь гарантируется защита и покровительство государства как на территории Беларуси, так и за ее пределами. Никто не может быть лишен гражданства Республики Беларусь или права изменить гражданство. Приобретение и утрата гражданства осуществляются в соответствии с законом.

Гражданство – эта категория политико-правовая. В соответствии со статьей 1 Закона Республики Беларусь от 1 августа 2002 г., № 136-З (ред. Закона от 04.01.2010 г., N 105-З, далее закон о гражданстве) гражданство Республики Беларусь – это устойчивая правовая связь человека с Республикой Беларусь, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека. Гражданство Республики Беларусь является неотъемлемым атрибутом государственного суверенитета Республики Беларусь.

Гражданин – это лицо, находящееся в постоянных, устойчивых правовых связях с государством. Государство наделяет гражданина правами, защищает и покровительствует ему за границей. В свою очередь, гражданин обязан соблюдать законы и другие предписания государства, выполнять установленные им обязанности.

Естественно, гражданин обладает большим объемом прав в сфере государственного управления, чем иностранные граждане и лица без гражданства. Лица, не являющиеся гражданами Республики Беларусь, не имеют некоторых прав и обязанностей, которыми обладают граждане Республики Беларусь. Например, наиболее ярким примером является право, закрепленное ст. 38 Конституции: граждане Республики Беларусь имеют право свободно избираться и быть избранными в государственные органы на основе всеобщего, равного, прямого или косвенного избирательного права при тайном голосовании, а обязанность, закрепленная ст. 57 Конституции: защита Республики Беларусь – обязанность и священный долг гражданина Республики Беларусь.

Следовательно, административно-правовой статус гражданина Республики Беларусь является составной частью его общего статуса, который установлен Конституцией, законом о гражданстве и другими законодательными актами Республики Беларусь.

Прежде чем рассматривать содержание административно-правового статуса граждан, необходимо уяснить его значение. Слово «статус» произошло от латинского status – состояние, положение. Отсюда правовой статус – правовое положение (т. е. положение, урегулированное нормами права), административно-правовой статус – правовое положение в сфере государственного управления или положение, урегулированное нормами только административного права.

Административно-правовой статус граждан Республики Беларусь является, с одной стороны, элементом более широкой правовой категории, именуемой «правовое положение», или «правовой статус» гражданина (эти понятия используются в юридической литературе, как правило, как синонимы). С другой стороны, он является частью такого важного правового явления, как «правовой статус личности». Этим понятием, по мнению большинства авторов, занимающихся проблемой, охватываются все институты, определяющие место и роль гражданина в обществе и государстве.

По сути, правовой статус личности представляет собой комплексный государственно-правовой институт, а административно-правовой статус граждан в этом случае является его под институтом.

Однако административно-правовой статус граждан может рассматриваться и как самостоятельный институт, включающий совокупность предоставленных гражданам прав, свобод и гарантий их реализации в сфере административного права.

Правовой статус граждан в государственном управлении – это конкретизация общего правового статуса граждан применительно к особенностям (задачам, целям, условиям) государственного управления как одного из видов государственной деятельности.

Административно-правовой статус граждан – комплекс прав и обязанностей граждан, закрепленных нормами административного права, юридическая ответственность, правоспособность, дееспособность, а также гарантии реализации прав и обязанностей.



Содержание и сущность административно-правового статуса граждан проявляются в ряде признаков.

Во-первых, он складывается в рамках системы «государство (прежде всего в лице его административных органов) - гражданин». При этом данные отношения и связи носят основополагающий характер и выражают взаимную связь государства и гражданина.

Во-вторых, эти отношения осуществляются гражданами в сфере государственного управления.

В-третьих, содержание этих отношений зависит от ряда причин, среди которых состояние политико-правовой системы государства, его экономики, правовая культура граждан.

Граждане Беларуси равны перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, места жительства и других признаков. Равноправие граждан нашей страны обеспечивается во всех отраслях экономической, политической, социальной и культурной жизни. Все эти конституционные положения подтверждаются действующим законодательством.

Административно-правовой статус граждан характеризуется также и единством равных прав и обязанностей: наряду с правами и свободами граждан в сфере административного права существуют и конституционно закрепленные обязанности, одной из которых в соответствии со ст. 53 Конституции является уважать достоинство, права, свободы, законные интересы других лиц.

Содержание правового статуса граждан в сфере административного права (административная правосубъектность) зависит от объема и содержания административной правоспособности и дееспособности.

Административная правоспособность гражданина – это признаваемая за ним государством возможность быть субъектом административного права, иметь права и обязанности административно-правового характера, то есть способность быть носителем прав и обязанностей в административно-правовой сфере.

Административная правоспособность является основополагающим элементом в характеристике административно-правового статуса гражданина. По общему положению, правоспособность граждан - неотъемлемое качество, возникающее с момента рождения человека. Объем и содержание административной правоспособности определяются законами и соответствующими подзаконными актами, в которых содержатся конкретные нормы административного права. Объем административных прав, свобод и обязанностей граждан определяется рядом обстоятельств: возрастом, состоянием здоровья, наличием соответствующего образования и др. Так, например, право на получение жилья возникает у граждан с момента рождения и принадлежит им всю жизнь, право на управление автотранспортом - с 18 лет, причем реализация этого права зависит, в свою очередь, от ряда условий: сдачи соответствующего теоретического и практического квалификационного экзамена, состояния здоровья и т.д. Административная правоспособность граждан не может быть отчуждаема или передаваема, добровольный отказ от нее не имеет силы, и объем ее может изменяться только законом.

Правоспособность граждан в ряде предусмотренных законодательством случаев может ограничиваться. В частности, это происходит в связи с совершением административных правонарушений, за которые закон предусматривает санкции в виде лишения специальных прав (право управление транспортными средствами, маломерными судами, охоты).

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

Условием реализации административной правоспособности является наличие у гражданина административной дееспособности.

Административная дееспособность, то есть способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять предоставленные ему законом права, выполнять установленные обязанности и нести юридическую ответственность в административно-правой сфере, также связана с возрастом и в ряде случаев с состоянием здоровья (наличием психического расстройства, вследствие которого гражданин не может понимать значения своих действий или руководить ими).

Административная дееспособность граждан Республики Беларусь возникает позже административной правоспособности, но конкретный возраст ее наступления не установлен. Так же, как и административная правоспособность, административная дееспособность развивается и изменяется. Полная дееспособность в сфере административного права наступает с совершеннолетием.

На основе правоспособности дееспособные граждане реализуют свои субъективные права, выполняют свои обязанности, вступая в конкретные административно-правовые отношения.

Несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет, а также малолетние в возрасте от 6 до 14 лет наделены частичной административной дееспособностью. Одним из проявлений административной дееспособности является административная деликтоспособность - признаваемая государством (правом) способность нести юридическую ответственность. Административная деликтоспособность граждан связана с возрастом. В частности, в соответствии со ст. 4.3 КоАП Республики Беларусь административной ответственности подлежат лица, достигшие шестнадцатилетнего возраста, а за ряд административных правонарушений (их 16, например ст. 10.5 «Мелкое хищение», ст. 17.1 «Мелкое хулиганство»), ответственность наступает с 14 лет).

Стержневым положением в определении административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, является ст. 11 Конституции: 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.

На данном принципиальном положении Конституции базируется вся нормативная правовая основа административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, состоящая из ряда законов, в числе которых первостепенное значение имеет Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г., №105-3 «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» (он определяет правовое положение иностранных граждан лиц без гражданства в Республике Беларусь, а также регулирует отношения между иностранными гражданами, лицами без гражданства в Республике Беларусь с одной стороны, и органами государственной власти (должностными лицами) - с другой, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан, лиц без гражданства (далее иностранцы) в Республике Беларусь и осуществлением ими на ее территории трудовой, предпринимательской и иной деятельности), а также принятых во исполнение данных законов нормативных правовых актов Совета Министров. Кроме того, нельзя забывать, что значительную роль в регулировании правового статуса иностранцев целом и их административно-правового статуса в частности играют общепризнанные принципы международного права, международные договоры, участником которых является наше государство, различного рода межправительственные соглашения. Говоря о международных договорах, мы можем выделить договоры и соглашения, заключенные Республикой Беларусь как в рамках Союзного государства с Российской Федерацией, Таможенного союза, Содружества Независимых Государств, так и с другими иностранными государствами и международными организациями.

Для дальнейшего рассмотрения особенностей административно-правового статуса иностранцев необходимо определить, какие именно категории лиц охватываются данными

понятиями. Для этого необходимо обратиться к ст. 1 закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь». Согласно данной статье под иностранным гражданином понимается лицо, не являющееся гражданином Республики Беларусь и имеющее доказательства своей принадлежности к гражданству (подданству) другого государства. В свою очередь, лицом без гражданства является лицо, не являющееся гражданином Республики Беларусь и не имеющее доказательств своей принадлежности к гражданству другого государства.

Применительно к закону «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» правовой статус лица без гражданства практически тождествен правовому статусу собственно иностранного гражданина, за исключением случаев, когда законодательством для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил для иностранных граждан.

Иностранцы пользуются правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь.

Тем самым общий правовой статус иностранцев и административно-правовой статус этих лиц приравнены к аналогичным статусам белорусов. Вместе с тем административно-правовой статус иностранцев в силу специальных положений законодательства имеет особенности по сравнению с административно-правовым статусом белорусских граждан. Особенности административно-правового статуса иностранцев влияют и на их другие возможные статусы на территории нашего государства, например гражданско-правовой, трудовой, социальной.

Момент возникновения административно-правового статуса иностранцев, как правило, определяется моментом въезда на территорию Республики Беларусь и утрачивается в момент их выезда из Республики Беларусь.

Объем административно-правового статуса иностранцев по общему правилу тождествен статусу белорусских граждан, но с учетом ряда исключений.

Теперь рассмотрим подробнее права иностранных граждан и лица без гражданства.

Основные права иностранцев в Республике Беларусь:

- гарантируются неприкосновенность личности и жилища, другие личные права и свободы. Они имеют право свободно передвигаться и выбирать место пребывания (место жительства) в пределах территории Республики Беларусь. Порядок передвижения иностранцев и выбор ими места пребывания (места жительства) в пределах территории Республики Беларусь определяются Правилами пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, утверждаемыми Советом Министров;

- могут вступать в профессиональные союзы и иные общественные объединения, созданные и действующие на территории Республики Беларусь, если это предусмотрено их уставами;

- постоянно проживающие в Республике Беларусь имеют все социально-экономические права, которыми пользуются граждане Республики Беларусь, включая право на социальное обеспечение;

- имеют право заниматься трудовой и предпринимательской деятельностью наравне с гражданами Республики Беларусь в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь. Иностранцы могут иметь в собственности имущество, наследовать или завещать его, пользоваться иными имущественными и личными неимущественными правами в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь;

- постоянно проживающие в Республике Беларусь имеют право на доступное медицинское обслуживание наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь. Иностранцы, временно пребывающие и временно проживающие в Республике Беларусь, имеют право на доступное медицинское обслуживание за счет собственных средств, средств юридических лиц и иных источников, не запрещенных законодательством Республики

Беларусь, если иное не определено законодательными актами и международными договорами;

- постоянно проживающие в Республике Беларусь иностранцы имеют равное с гражданами Республики Беларусь право на образование, если иное не определено законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь. Иностранцы, временно пребывающие и временно проживающие в Республике Беларусь, имеют право на получение образования в Республике Беларусь в соответствии с международными договорами Республики Беларусь. Временно проживающие в Республике Беларусь несовершеннолетние иностранцы имеют право на получение дошкольного и общего среднего образования наравне с несовершеннолетними гражданами Республики Беларусь;

- имеют право на сохранение и развитие своего национального языка и культуры, соблюдение национальных традиций и обычаев в соответствии с законодательством Республики Беларусь. Оскорбление национального достоинства иностранцев влечет ответственность в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь;

- пользуются всеми средствами правовой защиты прав и свобод личности, предусмотренными законодательством Республики Беларусь.

Иностранцы не могут:

- избирать и быть избранными в выборные государственные органы Республики Беларусь, а также принимать участие в референдумах;

- быть членами политических партий и иных общественных объединений, созданных и действующих на территории Республики Беларусь, преследующих политические цели;

- занимать должности, назначение на которые в соответствии с законодательством Республики Беларусь связано с принадлежностью к гражданству Республики Беларусь.

Не исполняют воинской обязанности, обязаны соблюдать Конституцию и иные акты законодательства Республики Беларусь, уважать ее национальные традиции.

Иностранцы, совершившие на территории Республики Беларусь преступления, административные и иные правонарушения, несут ответственность в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь.

Иностранные граждане и лица без гражданства обязаны соблюдать действующее белорусское законодательство независимо от оснований и сроков своего пребывания на территории Республики Беларусь. Из данного положения следует правило об общей с белорусскими гражданами ответственности за совершение административных правонарушений. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 1.4 КоАП 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. Вместе с тем в ч. 4 ст. 1.4 КоАП определено, что вопрос об ответственности за административное правонарушение, совершенное на территории Республики Беларусь иностранным гражданином, пользующимся иммунитетом от административной юрисдикции государства пребывания, разрешается дипломатическим путем.

Некоторые деяния, признаваемые в Республике Беларусь административными правонарушениями, могут совершаться только иностранными гражданами и лицами без гражданства. Так, в частности, субъектами административной ответственности, правонарушений предусмотренных ст. 23.55 КоАП «Нарушение правил пребывания в Республике Беларусь, а также правил транзитного проезда через территорию Республики Беларусь» и ст. 23.24 «Предоставление иностранным гражданином или лицом без гражданства иностранной безвозмездной помощи на цели, запрещенные законодательством» являются только иностранцы.

В отношении иностранцев могут применяться меры административного воздействия, не допустимые по отношению к белорусским гражданам, например депортация и высылка.

Статья 65 закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» предусмотрено, что иностранец может быть выслан из Республики Беларусь в интересах национальной безопасности Республики Беларусь, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод граждан Республики Беларусь и других лиц, если он не может быть подвергнут депортации. Решение о высылке принимается органом внутренних дел или органом государственной безопасности. Высылка может быть осуществлена путем добровольного выезда иностранца из Республики Беларусь или в принудительном порядке.

В отношении иностранцев в КоАП предусмотрен специфический вид административного взыскания - депортация. В соответствии со ст. 6.11 КоАП депортация – административное выдворение за пределы Республики Беларусь.

В настоящее время депортация установлено в КоАП за следующие административные правонарушения:

- сокрытие источника заражения венерической болезнью либо уклонение от обследования (ст. 16.2);
- предоставление иностранным гражданином или лицом без гражданства иностранной безвозмездной помощи на цели, запрещенные законодательством (ст. 23.24);
- незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь (ст. 23.29);
- нарушение пограничного режима (ст. 23.30);
- нарушение режима Государственной границы Республики Беларусь (ст. 23.31);
- нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Республики Беларусь;
- нарушение правил пребывания в Республике Беларусь, а также правил транзитного проезда через территорию Республики Беларусь (ст. 23.55).

Отдельную группу лиц, не имеющих гражданства Республики Беларусь, и находящиеся на территории нашего государства составляют беженцы. Их правовой статус определен в Законе Республики Беларусь от 23 июня 2008 г., № 354-З (ред. Закона от 03.07.2011г., N 278-З) «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь».

В Республике Беларусь статус беженца предоставляется иностранному гражданину, находящемуся на территории Республики Беларусь в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований в государстве гражданской принадлежности по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, который не может или не желает в силу таких опасений пользоваться защитой этого государства, или лицу без гражданства, находящемуся на территории Республики Беларусь вследствие указанных опасений, которое не может или не желает вернуться в государство прежнего обычного места жительства в силу таких опасений.

Иностранец, которому предоставлен статус беженца, имеет право на: получение информации о своих правах и обязанностях; получение удостоверения беженца; получение разрешения на временное проживание в Республике Беларусь на срок не более одного года для получения разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь; самостоятельное поселение в семье гражданина Республики Беларусь или постоянно проживающего в Республике Беларусь иностранца в; добровольное возвращение в государство гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства; выезд на постоянное место жительства в другое государство; воссоединение семьи; обращение в Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев; судебную защиту наравне с гражданами Республики Беларусь; пользование иными правами наравне с иностранцами, постоянно проживающими в Республике Беларусь, если иное не определено законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь.

Несовершеннолетний иностранец, которому предоставлен статус беженца имеет также право на обучение в учреждениях, обеспечивающих получение дошкольного и общего

среднего образования, и медицинское обслуживание наравне с несовершеннолетними гражданами Республики Беларусь.

Иностранец, которому предоставлен статус беженца, обязан: соблюдать Конституцию, акты законодательства и уважать национальные традиции белорусского народа; стать на учет в подразделении по гражданству и миграции по месту жительства или временного проживания в Республике Беларусь в течение трех рабочих дней после ознакомления с решением о предоставлении статуса беженца; стать на учет в подразделении по гражданству и миграции при перемене места жительства или временного проживания в Республике Беларусь в течение трех рабочих дней со дня регистрации по новому месту жительства или временного проживания в Республике Беларусь; исполнять иные обязанности наравне с иностранцами, постоянно проживающими в Республике Беларусь, если иное не определено законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь.

2. Основные права, свободы и обязанности граждан в области государственного управления. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан. Обращения граждан и правовые основы их рассмотрения.

Граждане, реализуя свои права, свободы и возложенные на них обязанности в сфере управления, вступают в административно-правовые отношения с государственными органами, их должностными лицами, а также с иными субъектами административного права.

По своему содержанию права граждан можно разделить на три группы:

1) на участие в государственном управлении и социально-политическую активность: право граждан участвовать в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей; право на государственную службу; внесение предложений, получение необходимой информации и документов в установленной форме; проведение собраний, митингов, демонстраций, создание общественных объединений или вхождения в них и др.;

2) на получение помощи от соответствующих компетентных организаций: право на медицинскую, санитарно-эпидемиологическую помощь, бесплатное пользование благами (библиотеками, парками и др.); пользование транспортом; получение возмездных и других услуг;

3) на права, которые защищаются в административном порядке (административная жалоба, административно-юрисдикционное производство), в судебном порядке (жалоба, иск) и лично гражданином (необходимая оборона).

Процесс реализации гражданами субъективных прав и юридических обязанностей, закрепленных нормами административного права предлагает совершение ими юридических действий. Они делятся на правомерные и неправомерные. К правомерным действиям, связанным с реализацией гражданами своих прав, относятся такие, которые направлены на: фактическое использование прав (например, обучение в вузах); приобретение законных прав (например, подача заявления о поступлении в Академию МВД Республики Беларусь); защиту нарушенных прав (подача жалобы).

Правомерные действия, вытекающие из обязанностей, выражаются в добровольном их выполнении, соблюдении требований законности.

Неправомерные действия граждан образуют административные правонарушения, влекущие административное принуждение.

Правомерные действия граждан и совершенные ими административные правонарушения влекут возникновение, изменение или прекращение конкретных административных правоотношений.

Закрепление прав и обязанностей граждан в законодательстве необходимое, но далеко не достаточное условие для установления реального статуса гражданина. Опыт показывает, что без надежных, автоматически действующих гарантий провозглашение прав и свобод даже в конституции страны может оказаться юридической фикцией, как юридическое прикрытие политической игры.

Гарантии прав и свобод граждан, закрепленных нормами административного права, могут быть и не административно-правовыми. Изначальным и универсальным гарантом может быть только закон, который может выполнять функцию гаранта при соблюдении ряда условий: он должен быть адекватным экономической и политической ситуации в республике и в то же время достаточно стабильным; отвечать высокому уровню юридической техники и быть органичным звеном всей правовой системы; содержать вместо декларации конкретные нормы и механизмы их реализации; определять круг органов и должностных лиц, на которые возлагается обязанность создавать условия для реализации прав и свобод и ряд других.

При равенстве конституционных прав и свобод может быть узаконено неравенство отдельных категорий людей в зависимости от различных обстоятельств. Имеются существенные особенности в правовом статусе иностранных граждан, лиц без гражданства, беженцев и других переселенцев, проживающих на территории республики.

Права граждан в сфере административного права по степени возможности их реализации могут быть разделены на:

- абсолютные, реализация которых зависит лишь от волеизъявления гражданина (право на медицинскую помощь, право на участие в государственном управлении в соответствующих формах, право на обращения и др.);

- относительные, реализация которых зависит не только от волеизъявления гражданина, но также и от наличия фактических возможностей их осуществления в данном месте и в данное время (право на поступление в высшее учебное заведение, осуществление которого зависит от результатов сдачи экзаменов; право на управление транспортным средством зависит от состояния здоровья и сдачи теоретического и практического квалификационного экзамена и др.).

Права и обязанности граждан в административно-правовой сфере могут быть также дифференцированы в следующем порядке:

- общие, которые распространяются на все сферы административного права (право на участие в государственном управлении, право на обжалование действий должностных лиц, обязанность соблюдать законы и подзаконные акты и др.);

- специальные права и обязанности в той или иной сфере административного права. Например, в сфере здравоохранения (граждане имеют право на охрану здоровья); в сфере культуры (право на пользование достижениями культуры) и т.д.

Важным элементом административно-правового статуса граждан является возможность реализации принадлежащих им прав и свобод. Эта возможность зависит от ряда факторов (гарантий), позволяющих гражданам в полном объеме либо частично пользоваться своими правами и свободами в сфере административного права. Среди этих факторов особо важную роль играют правовые, экономические и образовательные гарантии.

Гарантии – установленная государством система правовых норм, организационных мер и методов, с помощью которых государственные органы практически обеспечивают претворение в жизнь прав и свобод граждан в области государственного управления.

В зависимости от содержания можно выделить несколько групп:

1. Правовые гарантии определяются наличием соответствующего законодательства, закрепляющего права и свободы граждан в сфере административного права (прежде всего прав и свобод, провозглашенных в Конституции), а также существованием соответствующего правового механизма (системы подзаконных норм) и правовой практики.

2. Политико-правовые гарантии, связанные с конституционно-политическим режимом государства.

3. Организационные - подразумевают наличие соответствующей системы судебных и несудебных органов, обеспечивающих защиту конституционных прав граждан, в том числе и административно-правовых (суды, прокуратура, органы внутренних дел, профсоюзы).

4. Экономические, зависящие от состояния материально-финансовой системы государства и производственных сил и средств.

5. Образовательные - определяются состоянием правового обучения и воспитания граждан.

Объем и действенность правовых гарантий реализации прав и свобод граждан в сфере административного права в значительной мере зависят от содержания правовой системы государства, то есть от наличия соответствующей законодательной базы, которая, кроме того, определяет состояние организационно-правового механизма, включающего в себя непосредственный порядок (процесс) реализации прав и свобод, а также работу правоохранительных (правозащитных) органов.

Основой таких гарантий служит Конституция, ее положения, определяющие их основную направленность и содержание. В качестве примера следует указать ст. 2 Конституции в которой закреплено положение о приоритете прав и свобод граждан в системе отношений «человек - общество - государство», что дает возможность реального использования законных прав и свобод, в том числе и в сфере административного права.

В ст. 21 Конституции устанавливается, что Республика Беларусь гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина. Это положение лежит в основе законодательных и подзаконных актов, определяющих механизм реализации прав и свобод, а в ст. 22 указано, что все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов. Относится это и к правам граждан в административно-правовой сфере.

Права и свободы граждан, в том числе и в сфере административного права, гарантируются Президентом, который в соответствии со ст. 79 Конституции является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

Важным элементом гарантий прав и свобод граждан в сфере административного права является система правозащитных органов, к числу которых относятся органы внутренних дел, суда, прокуратуры и др. Вся их деятельность осуществляется, безусловно, на основе Конституции и иного законодательства, и поэтому она вполне законна. Нельзя отрицать и наличие субъективного фактора в деятельности этих органов, позволяющего их конкретному служащему в пределах закона принимать то или иное решение, от которого очень часто зависит благополучие гражданина, а в ряде случаев и его судьба. Именно поэтому подбор и расстановка служащих на ряд государственных должностей, как определено в соответствующем законодательстве, должны производиться с необходимым вниманием.

Основополагающим условием реализации прав и свобод граждан являются демократические формы политического режима государства, который, кроме того, определяет и содержание конституционных прав и свобод.

Провозглашенные права и свободы, даже самые демократические и социально ориентированные, не могут быть в полной мере реализованы в условиях слабой и нестабильной экономики. Отражением экономического состояния государства являются материальные аспекты прав граждан, связанные с жильем, заработной платой, здравоохранением и образованием. Особо зависимы от экономических возможностей государства наименее защищенные слои населения: пенсионеры, многодетные семьи, сироты и др. Их благополучие непосредственно определяется экономической помощью со стороны государства.

Важнейшим условием реализации прав и свобод, особенно в сфере административного права, на наш взгляд, является правовая культура граждан. Незнание своих прав не позволяет гражданам осуществлять демократические возможности, предоставленные им Конституцией, и прежде всего - в сфере государственного управления.

Как показывает практика, именно правовая беззаботность населения, с одной стороны, тормозит развитие демократических институтов, с другой порождает правовой нигилизм в сфере административной власти.



Таким образом, необходимо отметить, что именно эти обстоятельства позволяют говорить о правовой культуре как об одном из наиболее важных, а в дальнейшем, видимо, и самом важном условии реализации демократических (управленческих) функций граждан.

Объем конкретных субъективных прав и обязанностей связан с течением времени, изменением жизненных условий. Реализация прав и выполнение обязанностей обеспечиваются государством путем их юридического оформления, а также ответственностью, как самих граждан, так и государственных органов, государственных служащих за их соблюдение. Важное значение имеет защита этих прав гражданами через обращения, в том числе путем подачи жалобы (административной или судебной).

Одним из способов обеспечения реализации в полном объеме административно-правового статуса – является право на обращения.

Статья 40 Конституции закрепляет право каждого направлять индивидуальные или коллективные письменные обращения в государственные органы.

В развитии этого положения Конституции принят Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 г., № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц», который является основным нормативным правовым актом, регулирующим в настоящее время порядок рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан.

В законе используются следующие основные понятия:

- обращение - индивидуальные или коллективные заявления, предложения, жалобы, изложенные в письменной, электронной или устной форме;

- заявление - ходатайство о содействии в реализации прав, свобод и (или) законных интересов заявителя, не связанное с их нарушением, а также сообщение о нарушении актов законодательства, недостатках в работе государственных органов, иных организаций (должностных лиц), индивидуальных предпринимателей;

- предложение - рекомендация по улучшению деятельности организаций, индивидуальных предпринимателей, совершенствованию правового регулирования отношений в государственной и общественной жизни, решению вопросов экономической, политической, социальной и других сфер деятельности государства и общества;

- жалоба - требование о восстановлении прав, свобод и (или) законных интересов заявителя, нарушенных действиями (бездействием) организаций, граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей.

Обращения подаются заявителями в письменной или электронной форме, а также излагаются в устной форме.

Письменные обращения подаются нарочным (курьером), по почте, в ходе личного приема, путем внесения замечаний и (или) предложений в книгу замечаний и предложений. Устные обращения излагаются в ходе личного приема.

Обращения подаются в организации, индивидуальным предпринимателям, к компетенции которых относится решение вопросов, изложенных в обращениях.

Организации при поступлении к ним письменных обращений, содержащих вопросы, решение которых не относится к их компетенции, в течение пяти дней направляют обращения для рассмотрения организациям в соответствии с их компетенцией и уведомляют заявителей в тот же срок либо в тот же срок оставляют обращения без рассмотрения по существу и уведомляют об этом заявителей с разъяснением, в какую организацию и в каком порядке следует обратиться для решения вопросов, изложенных в обращениях.

Подача заявителями заявлений и предложений сроком не ограничивается. Жалобы могут быть поданы заявителями в течение трех лет со дня, когда они узнали или должны были узнать о нарушении их прав, свобод и (или) законных интересов.

Срок рассмотрения обращений, направленных в организации для рассмотрения в соответствии с их компетенцией, исчисляется со дня регистрации обращений в этих организациях.

Письменные обращения должны быть рассмотрены не позднее пятнадцати дней, а обращения, требующие дополнительного изучения и проверки, - не позднее одного месяца,

если иной срок не установлен законодательными актами. В случае, если для решения изложенных в обращениях вопросов необходимы совершение определенных действий (выполнение работ, оказание услуг), получение информации из иностранного государства в сроки, превышающие месячный срок, заявители в пятидневный срок со дня продления срока рассмотрения обращений уведомляются о причинах превышения месячного срока и сроках совершения таких действий (выполнения работ, оказания услуг) или сроках рассмотрения обращений по существу.

Ответ организации на обращение или решение об оставлении обращения без рассмотрения по существу могут быть обжалованы в вышестоящую организацию.

Информация о наименовании, месте нахождения и режиме работы вышестоящих организаций размещается в организациях в общедоступных местах (на информационных стендах, табло и (или) иным способом).

Совершенствованию работы с обращениями граждан уделяется большое внимание на самом высоком уровне. В частности, в целях соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан, реализации их конституционного права на участие в решении государственных дел Президентом был принят Декрет № 2 от 14 января 2005 г. «О совершенствовании работы с населением», которым предусмотрено введение в государственных органах и иных организациях, у индивидуальных предпринимателей книг замечаний и предложений. В книгу вносятся замечания и предложения граждан о деятельности данной организации или индивидуального предпринимателя, качестве производимых (реализуемых) ими товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг. А статьей 9.24 «Нарушений законодательства о книге замечаний и предложений» КоАП Республики Беларусь установлена административная ответственность. В качестве административного взыскания применяется штраф в размере от четырех до десяти базовых величин.

В целях искоренения негативных фактов проявления бюрократизма в деятельности государственного аппарата, формализма, волокиты, бумаготворчества, чванства, неуважения к людям, безразличия к их судьбам и потребностям была принята Директива Президента от 27 декабря 2006 года № 2 «О мерах по дальнейшей де бюрократизации государственного аппарата». В ней предусмотрен целый комплекс мер, призванных искоренить эти негативные факторы, в том числе, и в работе с обращениями граждан и вводится принцип «одного окна».

Следующим актам, призванным усовершенствовать работу по обращениям граждан является Указ Президента от 15 октября 2007 г., № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц». Указом утвержден перечень государственных органов, иных организаций, ответственных за рассмотрение обращений по существу в отдельных сферах жизнедеятельности населения.

В соответствии со статьей 9.13 «Нарушение законодательства об обращениях граждан» КоАП Республики Беларусь устанавливается административная ответственность. В качестве взыскания предусмотрен штраф от 4 до 20 базовых величин.

Постановлением МВД Республики Беларусь от 30 июля 2005 г., № 235 (в ред. постановления МВД от 17.03.2008 г, № 88) «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений и организации личного приема в органах внутренних дел Республики Беларусь и внутренних войск Министерства внутренних дел Республики Беларусь» определен единый порядок рассмотрения обращений и личного приема заявителей.

Оперативно-дежурные службы ОВД обеспечивают круглосуточный прием обращений.

Результат проверки изложенных в обращении фактов обобщается в заключении, которое подписывает должностное лицо, проводившее проверку, согласовывает его непосредственный начальник, утверждает руководитель ОВД или уполномоченное им должностное лицо.

Руководителями ОВД или уполномоченными ими должностными лицами в течение пяти дней со дня регистрации обращения принимается решение: о направлении обращения по компетенции; об оставлении обращения без рассмотрения.

В течение пятнадцати дней со дня регистрации разрешаются по существу обращения, не требующие дополнительной проверки.

В течение одного месяца со дня регистрации разрешаются по существу обращения, требующие проведения дополнительной проверки. При необходимости проведения специальной проверки, запроса необходимой информации руководители ОВД могут продлить указанный срок, но не более чем на один месяц, с одновременным уведомлением об этом заявителя.

Контроль за организацией работы с обращениями и личного приема осуществляет руководитель ОВД.

В государственном механизме действуют институты, которые призваны на квалифицированном и профессиональном уровне оказывать юридическую помощь, что также является действенной гарантией обеспечения реализации прав и свобод граждан, а также восстановление нарушенных прав.

В соответствии со статьей 2 Закона Республики Беларусь от 15 июня 1993 г., № 2406-ХП (ред. Закона от 31.12.2009 г., № 114-З) «Об адвокатуре», ее главная задача - оказание квалифицированной юридической помощи физическим и юридическим лицам в осуществлении защиты их прав, свобод и законных интересов. Адвокатура участвует также в разъяснении законодательства и правовом воспитании граждан. Своей деятельностью адвокатура служит принципам законности, справедливости и гуманизма.

В юридической литературе выделяется право граждан на специальную административную жалобу, которая является самостоятельным способом защиты своих прав и свобод. И.И. Мах выделяет следующие характерные черты специальной жалобы: « наличие специальных норм, устанавливающих особый порядок ее рассмотрения; специальные основания для обжалования (постановление по делу об административном правонарушении о наложении административного взыскания); четкое определение субъектов, обладающих правом на обжалования; установление специальных сроков на обжалование и рассмотрения жалоб; процедурные особенности рассмотрения жалоб». Ярким примером специальной жалобы является порядок обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях, предусмотренный главой 12 «Обжалование и опротестование постановления по делу об административном правонарушении» Процессуально исполнительного кодекса об административных правонарушениях.

3. Административно-правовой статус государственных и негосударственных организаций.

В соответствии со ст. 36 Конституции каждый имеет право на свободу объединений. Для достижения жизненно важных целей и реализации прав часто необходимо объединение общих усилий, то есть создание разного рода союзов и организаций, способных выявлять, выражать и представлять коллективные интересы.

Совокупность этих объединений отражает способность гражданского общества к самоорганизации, то есть к решению общественных проблем без вмешательства государственной власти.

Столь важная социально-политическая роль объединений, а также объективная возможность и опасность использования их в антиобщественных целях вызывают необходимость правового закрепления отношений, складывающихся между объединениями и государством.

В системе негосударственных организаций выделяются: общественные объединения; политические партии; профессиональные союзы; религиозные организации.

Все негосударственные организации имеют общие характерные качества: образуются гражданами на добровольной основе; в силу своей природы не обладают государственно-

властными полномочиями и не признаны субъектами правотворчества; действуют от своего имени; не преследуют коммерческой цели или извлечения прибыли.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 4 октября 1994 г., № 3254-ХІІ (ред. от 04.01.2010 г., № 109-3) «Об общественных объединениях» под общественным объединением понимается добровольное объединение граждан, в установленном законодательством порядке объединившихся на основе общности интересов для совместной реализации гражданских, социальных, культурных и иных прав. Союзом (ассоциацией) общественных объединений является добровольное объединение общественных объединений, создаваемое на основе учредительного договора между ними для координации их уставной деятельности, представления и защиты общих законных интересов.

Общественные объединения, союзы являются некоммерческими организациями и подразделяются на следующие виды:

- международные – общественные объединения, союзы, деятельность которых распространяется на территорию Республики Беларусь (одной или нескольких административно-территориальных единиц Республики Беларусь) и территорию одного или нескольких иностранных государств;

- республиканские – общественные объединения, союзы, деятельность которых распространяется на всю территорию Республики Беларусь;

- местные – объединения, союзы, деятельность которых распространяется на территорию одной или нескольких административно-территориальных единиц Республики Беларусь.

Общественные объединения, союзы создаются и действуют на основе принципов законности, добровольности, самостоятельности и гласности.

В качестве учредителей общественного объединения имеют право выступать граждане, достигшие восемнадцатилетнего возраста, за исключением молодежных и детских общественных объединений, учредителями которых могут выступать граждане, достигшие шестнадцатилетнего возраста.

Молодежным признается общественное объединение граждан в возрасте до тридцати одного года (не менее двух третей от общего числа членов), которое выражает их специфические интересы и уставная деятельность которого направлена на обеспечение социального становления и всестороннего развития молодежи.

Детским признается общественное объединение граждан в возрасте до восемнадцати лет (не менее двух третей от общего числа членов), которое выражает их специфические интересы и уставная деятельность которого направлена на обеспечение социального становления и всестороннего развития детей.

Учредительным документом общественного объединения (союза) является устав. Высшим органом общественного объединения, союза является съезд, конференция, общее собрание или иное собрание членов общественного объединения или их представителей (делегатов), представителей членов союза.

Общественные объединения имеют фиксированное членство. Членами общественных объединений могут быть граждане, достигшие шестнадцатилетнего возраста. В случаях, предусмотренных уставом общественного объединения, его членами могут быть граждане, не достигшие шестнадцатилетнего возраста, при наличии соответствующего письменного согласия своих законных представителей.

Общественные объединения со дня их государственной регистрации имеют право: осуществлять деятельность, направленную на достижение уставных целей; беспрепятственно получать и распространять информацию, имеющую отношение к их деятельности; пользоваться государственными средствами массовой информации в порядке, установленном законодательством; учреждать собственные средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность в порядке, установленном законодательством; защищать права и законные интересы, а также представлять законные интересы своих членов в государственных органах и иных организациях.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 5 октября 1994 г., № 3266-ХІІ (ред. Закона от 04.01.2010 г., № 109-3) «О политических партиях» под политической партией понимается добровольное общественное объединение, преследующее политические цели, содействующее выявлению и выражению политической воли граждан и участвующее в выборах.

Союзом (ассоциацией) политических партий является добровольное объединение политических партий, создаваемое на основе учредительного договора между ними для координации их уставной деятельности, представления и защиты общих законных интересов.

Политические партии, союзы являются некоммерческими организациями.

В качестве учредителей политической партии имеют право выступать граждане Республики Беларусь, достигшие восемнадцатилетнего возраста и обладающие избирательным правом. В качестве учредителей союза имеют право выступать политические партии, принявшие решение создать союз.

Для создания и деятельности политической партии необходимо не менее 1000 учредителей (членов) от большинства областей Республики Беларусь и города Минска. Для создания и деятельности союза необходимо не менее двух политических партий, выступающих в качестве его учредителей (членов).

Политические партии со дня их государственной регистрации имеют право: свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои идеи, цели и решения; пользоваться государственными средствами массовой информации в порядке, установленном законодательством; учреждать собственные средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность в порядке, установленном законодательством; проводить собрания, митинги, демонстрации и другие массовые мероприятия в порядке, установленном законодательством и др.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 22 апреля 1992 г., № 1605-ХІІ (ред. Закона от 17.05.2011 г., № 267-3) «О профессиональных союзах» под профессиональным союзом понимается добровольная общественная организация, объединяющая граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе обучающихся в учреждениях профессионально-технического, среднего специального, высшего образования, связанных общими интересами по роду деятельности как в производственной, так и непромышленной сферах, для защиты трудовых, социально-экономических прав и интересов.

Граждане Республики Беларусь имеют право добровольно создавать по своему выбору профсоюзы, а также вступать в профсоюзы при условии соблюдения их уставов. Иностранные граждане и лица без гражданства могут вступать в профсоюзы, созданные и действующие на территории Республики Беларусь, если это предусмотрено их уставами. Профсоюзы могут создавать на добровольной основе республиканские союзы (ассоциации) и иные объединения, обладающие правами профсоюзов, а также вступать в них.

Права профсоюзов: участвуют в разработке и реализации социально-экономической политики государства; вносят в установленном порядке в органы государственного управления предложения о принятии, изменении или отмене актов законодательства Республики Беларусь по трудовым и социально-экономическим вопросам. Нормативные правовые акты, затрагивающие трудовые и социально-экономические права и интересы граждан (за исключением нормативных правовых актов, содержащих государственные секреты), принимаются органами государственного управления с предварительным уведомлением соответствующих профсоюзов (объединений профсоюзов); через своих полномочных представителей имеют право участвовать в работе коллегиальных органов государственного управления; защищают трудовые права своих членов; вправе участвовать в разработке социальных программ, направленных на создание условий, обеспечивающих достойный уровень жизни и свободное развитие личности; вправе создавать учреждения среднего специального, высшего образования, центры повышения квалификации и

переподготовки руководящих работников и специалистов; имеют право на организацию и проведение забастовок в соответствии с законодательством Республики Беларусь. При проведении забастовок по инициативе профсоюзов запрещается выдвижение политических требований.

Профсоюзы наделены правом осуществления общественного контроля, взаимодействуя с органами государственного управления, контролирующими (надзорными) органами и иными организациями.

Правовой основой контрольной деятельности является Указ Президента Республики Беларусь от 6 мая 2010 г., № 240 «Об осуществлении общественного контроля профессиональными союзами». Формами контроля являются проверки и мероприятий по наблюдению, анализу, оценке соблюдения трудовых и социально-экономических прав граждан (мониторинг), участия в работе коллегиальных органов, комиссий и иных формах, предусмотренных законодательством, коллективными договорами (соглашениями), не связанных с проведением проверок. Общественный контроль осуществляется за: соблюдением законодательства о труде; соблюдением законодательства об охране труда; соблюдением законодательства о профсоюзах; выполнением коллективного договора (соглашения).

По результатам осуществления общественного контроля профсоюз вправе в установленном республиканскими объединениями профсоюзов порядке выдать контролируемому субъекту рекомендацию по устранению установленных нарушений актов законодательства, коллективного договора (соглашения). Контролируемый субъект обязан рассмотреть данную рекомендацию и информировать профсоюз о результатах ее рассмотрения в установленный в ней срок.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 17 декабря 1992 г., № 2054-XII (ред. Закона от 04.01.2010 г., № 109-3) «О свободе совести религиозных организациях») религиозными организациями в Республике Беларусь признаются добровольные объединения граждан Республики Беларусь (религиозные общины) или религиозных общин (религиозные объединения), объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения религиозных потребностей, а также монастыри и монашеские общины, религиозные братства и сестричества, религиозные миссии, духовные учебные заведения. Религиозные организации имеют следующие признаки: вероисповедание, разработанная культовая практика, проведение богослужений, религиозное просвещение и воспитание своих последователей. Руководителем религиозной организации может быть только гражданин Республики Беларусь. Религиозная организация осуществляет свою деятельность на основании устава.

Права религиозных организаций: основывать и содержать свободно допустимые места богослужений или религиозных собраний, а также места, почитаемые в той или иной религии (места паломничества); приобретать, использовать религиозную литературу на языке по своему, а равно другие предметы и материалы религиозного назначения; осуществлять благотворительную деятельность и участвовать в движении милосердия как самостоятельно, так и через общественные объединения граждан; на групповой или индивидуальной основе устанавливать и поддерживать связи и прямые личные контакты, включая выезды за границу для паломничества, участия в религиозных мероприятиях и др.

Полноправным субъектом административно-правовых отношений являются и государственные общественные объединения.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 19 июля 2006 г., № 150-3 (в ред. Закона от 15.07.2010 г., № 169-3) «О республиканских государственно-общественных объединениях» признается республиканским государственно-общественным объединением основанная на членстве некоммерческая организация, создаваемая для выполнения возложенных на нее государственно значимых задач. Эти объединения создаются на условиях, определяемых Президентом либо по его поручению Советом Министров: по

решению учредителей; в результате реорганизации существующей некоммерческой организации в форме общественного объединения.

Учредителями республиканского государственно-общественного объединения и его членами могут являться физические и юридические лица, а также Республика Беларусь в лице действующих от ее имени уполномоченных государственных органов и юридических лиц.

Республиканские государственно-общественные объединения имеют фиксированное членство.

Государственная регистрация республиканского государственно-общественного объединения осуществляется Министерством юстиции после утверждения устава этого объединения Президентом либо по его поручению Советом Министров.

В Республике Беларусь действуют следующие республиканские государственно-общественные объединения:

1) Белорусское физкультурно-спортивное общество «Динамо» (БФСО «Динамо») - некоммерческая организация, основанная на членстве физических и юридических лиц, а также Республики Беларусь в лице действующих от ее имени уполномоченных государственных органов и юридических лиц. Указом Президента Республики Беларусь от 26 августа 2004 г., № 406 (ред. Указа от 24.09.2009 г., № 476) «Об утверждении Устава Республиканского государственно-общественного объединения «Белорусское физкультурно-спортивное общество «Динамо»» определен административно-правовой статус.

БФСО «Динамо» строится по территориально-производственному принципу. В структуру БФСО «Динамо» входят: областные (Минская межтерриториальная) организационные структуры; городские организационные структуры; первичные организационные структуры.

Деятельность БФСО «Динамо» обеспечивает его центральный аппарат, в состав которого входят работники БФСО «Динамо».

Целью ее деятельности является выполнение возложенных на него государственно значимых задач. Предметом деятельности является: развитие физической культуры и спорта, включая развитие спорта высших достижений; подготовка спортивного резерва и спортсменов высокого класса; спортивно-массовая и физкультурно-оздоровительная работа, в том числе укрепление здоровья населения; проведение спортивных мероприятий и участие в них; учебно-методическое обеспечение системы физической культуры и спорта.

Государственно значимыми задачами БФСО «Динамо» являются: участие в организации и обеспечении физической, специальной и огневой подготовки военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава, прокурорских работников, должностных лиц таможенных органов, обучении их боевым приемам борьбы и рукопашного боя; развитие военно-прикладных и служебно-прикладных видов спорта; обеспечение участия членов БФСО «Динамо» в спортивных соревнованиях, в том числе в чемпионатах Европы, мира, Олимпийских играх, других международных соревнованиях; вовлечение граждан в занятия физической культурой и спортом; пропаганда здорового образа жизни и др.

Высшим органом БФСО «Динамо» является конференция, которая созывается один раз в пять лет.

2) Белорусское общество охотников и рыболовов (РГОО «БООР»). Административно-правовой статус определен постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 октября 2006 г., № 1348 «Об утверждении Устава Республиканского государственно-общественного объединения «Белорусское общество охотников и рыболовов»». Предметом деятельности РГОО «БООР» является работа, направленная на достижение следующих целей: повышение эффективности ведения охотничьего и рыболовного хозяйств; привлечение охотников и рыболовов для участия в развитии охоты и рыболовства, подводной охоты, кинологического, трофейного и стрелкового спорта как вида активного отдыха, экологического туризма; обеспечение воспроизводства, охраны и рационального

использования диких животных, относящихся к объектам охоты и рыболовства; содействие внедрению в практику достижений науки и передового опыта в области проектирования в ведении охотничьего и рыболовного хозяйств.

3) Белорусское республиканское общество спасения на водах (ОСВОД). Административно-правовой статус определен постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 ноября 2004 г., № 1473 (ред. постановления от 11.12.2009 г., № 1623) «Об утверждении Устава республиканского государственно-общественного объединения «Белорусское республиканское общество спасения на водах»». Предметом и целью деятельности ОСВОД является максимально возможное снижение вероятности гибели людей на водах в Республике Беларусь. Государственно значимыми задачами ОСВОД являются: спасание и охрана жизни людей на водах в районах действия спасательных станций и постов; организация и проведение разъяснительной работы среди населения по предупреждению несчастных случаев на водах; обучение населения приемам спасания и оказания первой помощи лицам, терпящим бедствие на водах и др.

4) Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту Республики Беларусь (ДОСААФ). Административно-правовой статус определен Указом Президента Республики Беларусь от 3 ноября 2003 г., № 481 (ред. Указа от 02.04.2009 г., № 173) «Об утверждении Устава республиканского государственно-общественного объединения «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту Республики Беларусь»». Предметом и целями деятельности ДОСААФ являются содействие укреплению обороны Республики Беларусь, включая патриотическое воспитание граждан, подготовку специалистов для Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, специалистов массовых технических профессий, в том числе водителей механических транспортных средств, развитие технических и авиационных видов спорта, имеющих военно-прикладное значение, технического творчества молодежи.

5) Белорусское добровольное пожарное общество (РГОО «БДПО»). Административно-правовой статус определен Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2006 г., № 658 «О создании республиканского государственно-общественного объединения «Белорусское добровольное пожарное общество»». Основными государственно значимыми задачами РГОО «БДПО» являются: объединение усилий граждан для развития пожарно-спасательного дела в Республике Беларусь; содействие реализации программ в области предупреждения и ликвидации пожаров; организация обучения населения правилам пожарной безопасности и поведения в условиях чрезвычайных ситуаций.

6) Белорусское общество «Знание». Административно-правовой статус определен Указом Президента Республики Беларусь от 1 октября 2007 г., № 472 «О создании республиканского государственно-общественного объединения «Белорусское общество «Знание»»». Основными государственно значимыми задачами РГОО «Знание» являются: содействие государству в обеспечении реализации конституционного права граждан на получение полной и достоверной информации о деятельности государственных органов; участие в идеологической работе республиканских государственных органов, органов местного управления и самоуправления, иных организаций; развитие системы информирования населения, направленной на совершенствование гражданско-патриотической, политической, правовой, экономической, управленческой, духовно-нравственной и физической культуры человека и др.

Административно-правовой статус негосударственных и государственных общественных объединений включает комплекс принадлежащих им прав и возложенных обязанностей, реализуемых во взаимоотношениях с субъектами исполнительной власти и гражданами.

Вторым элементом административно-правового статуса общественных объединений является административная правоспособность и административная дееспособность. Если у граждан сначала возникает административная правоспособность, а лишь с достижением определенного возраста государство признает за ним способность своими действиями



реализовать эти права и выполнять обязанности (дееспособность), то с общественными объединениями дело обстоит несколько иначе.

Понятно, что административная правоспособность общественного объединения возникает с момента регистрации его устава. Однако в отличие от граждан, государство с этого же момента признает способность общественного объединения реализовать свои права и выполнять свои обязанности. Таким образом, административная правоспособность и административная дееспособность у общественных объединений появляется одновременно – с момента его возникновения. Это обстоятельство дает основания объединить две названные категории в одну – административную праводееспособность (правосубъектность).

Объем полномочий различных общественных объединений как субъектов административно-правовых отношений неодинаков. Чаще всего в административно-правовых отношениях они выступают в качестве стороны, обязанной выполнять правовые предписания уполномоченных органов государства. Общественные же объединения, наделенные функциями органов государственного управления, могут выступать в административно-правовых отношениях в качестве субъекта управления, уполномоченного давать другой стороне обязательные к исполнению предписания.

Вместе с тем общественным объединениям (как правило, государственным) могут быть делегированы государственно-властные полномочия. В установленных законом случаях некоторые общественные объединения вступают в административно-правовые отношения как субъекты, обладающие правом самостоятельно применять меры административного воздействия. Закон Республики Беларусь от 9 января 2002 г., № 90-З (ред. Закона от 08.07.2008 г., № 366-З) «О защите прав потребителей» (ст. 47) наделил государственно-властными полномочиями общественные объединения потребителей.

Объем полномочий различных общественных объединений как субъектов административно-правовых отношений определяется актами государственных органов, а не уставами самих организаций. В этих актах предусматриваются правомочия общественных объединений в сфере государственного управления, виды административно-правовых отношений, участниками которых они могут быть.

Административно-правовые отношения с участием общественных объединений складываются не внутри этих объединений, а за их пределами, т. е. там, где они взаимодействуют с органами государственного управления. В этой сфере общественные объединения могут выступать в качестве различных сторон в административно-правовых отношениях, а именно, они могут быть стороной:

а) обязанной выполнять общие правила поведения, устанавливаемые органами государственного управления (это наиболее распространенный вид правоотношений, например, соблюдение противопожарных правил и т. д.);

б) обязывающей выполнять формулируемые ими требования. Эти требования могут быть адресованы как органам управления, должностным лицам, так и гражданам (исключения, связанные с реализацией делегированный им части государственно-властных полномочий государством, – издание профсоюзами правил по вопросу применения законодательства о труде);

в) с которой соответствующие органы обязаны предварительно согласовать принимаемые решения (это своего рода «горизонталь», например, профсоюзы и администрация предприятия по поводу увольнения с работы);

г) осуществляющей контроль за работой государственных учреждений, предприятий по вопросам торговли, коммунально-бытового обслуживания, здравоохранения и т. п. (общественный контроль профсоюзов);

д) с которой соответствующие органы государственного управления обязаны совместно рассматривать те или иные вопросы (вопросы организации труда администрация предприятия устанавливает только совместно с профсоюзами и т. д.);

е) в административно-правовых отношениях имущественного характера (государство передает управление учебными заведениями и санаториями профсоюзам).

### Раздел 3. Административно-правовые формы и методы деятельности органов государственного управления

#### Тема 8 Понятие, виды и особенности административно-правовых форм и методов

Вопросы:

1. Понятие, сущность и виды форм государственного управления.
2. Понятие и виды административно-правовых методов.
3. Сущность методов убеждения и принуждения. Стимулирование субъектов административного права как метод реализации полномочий. Формы стимулирования.

1. Понятие, сущность и виды форм государственного управления.

Широка и многогранна компетенция органов государственного управления. Она осуществляется в различного рода действиях, совершаемых ими, в различного рода приемах, способах управляющего воздействия на объекты управления. Поэтому возникает необходимость правового анализа форм практического осуществления компетенции.

Конкретные формы исполнительной и распорядительной деятельности, в которых материализуется компетенция органов государственного управления весьма многообразна. Выбор тех или иных форм зависит от многих обстоятельств. На него оказывают влияние, например, следующие факторы: характер компетенции данного органа (должностного лица); особенности объекта управляющего воздействия (влияние формы собственности, в частности); конкретные цели совершаемых управленческих действий; характер решаемых в процессе управленческой деятельности вопросов; характер вызываемых данными действиями последствий и т.п.

Форма представляет собой управленческое действие, которое имеет внешнее проявление. Так как в формах реализуются функции и методы исполнительно-распорядительной деятельности, то поэтому они и являются внешним проявлением этой деятельности, способом выражения ее содержания в конкретных условиях.

В административно-правовой литературе даются различные понятия форм управленческой деятельности. Так, Д.М. Овсянко, Ю.С. Адушкин и В.М. Манохин считают, что форма государственного управления есть определенная часть деятельности исполнительно-распорядительного органа, его структурных подразделений и личного состава, возникающая в результате практического опыта и т.п. (например, принятие решения). Вся управленческая деятельность складывается из определенных форм, каждая из которых объективно выражена и отличается от других форм. В.Д. Сорокин, говоря о структуре управленческой деятельности, считает, что реализация функций управления протекает в рамках видов управленческой деятельности и, в свою очередь, каждый такой вид реализуется в определенных формах как правовых, так и неправовых. Б.Н. Габричидзе и Б.П. Елисеев определяют административно-правовые формы как «совокупность действий и правовых актов (постановлений, распоряжений, приказов, инструкций, положений, правил и т.п.), которые служат осуществлению, реализации целей, задач, функций и полномочий, принадлежащих в соответствии с законодательством субъектам административного права». Г.В. Атаманчук под формами управленческой деятельности понимает «внешние, постоянно и типизированно фиксируемые выражения (проявления) практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей, функций и обеспечению их собственной жизнедеятельности».

Как нам кажется, наиболее удачное определение понятия формы управленческой деятельности дает Ю.М. Козлов, который определяет ее как: «... внешне выраженное действие исполнительного органа (должностного лица), осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия».

Формы управленческой деятельности выражают ее содержание. Они показывают практическое выполнение данной функции управления, решение данной управленческой задачи и тем самым выражают управленческие действия, имеющие внешнее проявление. От того, по какой схеме строятся управленческие связи между субъектами и объектами управления, во многом зависят и формы управленческой деятельности.

Совершаемые органами управления управленческие действия весьма разнообразны. Однако это не говорит о том, что каждый из них полностью самостоятелен в выборе способа своих управленческих действий. Дело в том, что все формы управленческой деятельности в той или иной степени predeterminedены в своей основе теми правовыми актами, с помощью которых государство в целом регламентирует деятельность органов управления (например, в положениях об отдельных министерствах). Поэтому каждый орган управления не только имеет право, но и обязан использовать в целях практического осуществления своих полномочий ту предусмотренную нормой права форму своей деятельности, которая соответствует назначению данного органа управления, а также в целом задачам исполнительной и распорядительной деятельности. В то же время правовая регламентация форм управленческой деятельности не может создавать каких-либо препятствий для необходимого выбора самим органом управления той из установленных правом форм, которая в данном случае является, по мнению органа, точнее, его должностных лиц, наиболее целесообразной и эффективной.

Органы управления, осуществляя свои государственно-властные полномочия, прежде всего используют правовые и неправовые формы управленческой деятельности.

Однако трудно не согласиться с Б.Н. Габричидзе, считающим, что все формы управленческой деятельности в определенном смысле являются правовыми, имеющими соответствующую юридическую базу, основаны на правовых актах и предписаниях, без которых не могут возникнуть, функционировать и применяться на практике.

В административно-правовой литературе предложено несколько классификаций форм управленческой деятельности, каждая из которых в той или иной степени подчеркивает особенности различных исполнительных и распорядительных действий. Однако данная проблема решается в целом единообразно, причем говорится о многообразии самих форм управленческой деятельности, их различной направленности, различном конкретном содержании и о других признаках.

Представляется, что наиболее правильное и достаточно обоснованное деление форм управленческой деятельности предлагает А.П. Алехин. Он выделяет следующие формы управленческой деятельности: а) правовая - издание нормативных актов; издание индивидуальных (административных) актов; совершение иных юридически значимых действий; заключение договоров; б) неправовая - осуществление организационных (организационно-технических) действий; выполнение материально-технических операций. Далее автор рассуждает: «относительно организационно-технических и материально-технических операций (действий) следует иметь в виду, что последние вообще не могут рассматриваться в качестве форм управленческой деятельности. Их роль исключительно вспомогательная (делопроизводство, экспедиция, транспорт, охрана и т.п.), а форма выражения – неправовая. Реализацию исполнительной власти они, конечно, не выражают; осуществляют их не управленческие работники, а обслуживающий персонал». Он приходит к выводу, что реализация исполнительной власти возможна только в административно-правовой форме. Государственно-управленческая деятельность может быть выражена в обеих формах.

Такой подход к вопросу о формах управленческой деятельности достаточно обоснован и отражает действительный механизм управляющего воздействия. Он акцентирует внимание на действиях органов государственного управления, а не на их результатах. Только в конкретных действиях органов управления достаточно полно выражается содержание их исполнительной и распорядительной деятельности.

Для органов государственного управления является характерным в процессе реализации компетенции использование всех форм управленческой деятельности. Все формы управленческой деятельности органов государственного управления подчинены единой цели – обеспечению единства в решении вопросов государственного строительства, имеющих общегосударственное значение.

Издание нормативных актов – специфическая правовая форма реализации компетенции, в которой находят свое выражение принадлежащие органам государственно-властные полномочия. Этими актами устанавливаются определенные правила поведения в отрасли (сфере) управления или же в отношении организационно подчиненных и неподчиненных субъектов управления. Нормативные акты являются актами государственного управления, так как они издаются в процессе осуществления исполнительной и распорядительной деятельности. Эти акты издаются на основе и во исполнение законов и актов Президента в пределах своей компетенции в целях: организации исполнения актов высших органов государственной власти и управления Республики Беларусь по определенным вопросам; управления организационно подчиненными и неподчиненными объектами, организации работы нижестоящих звеньев управления своей системы; решения внутриорганизационных вопросов системы органа; урегулирования вопросов, требующих совместного решения с другими органами государственной власти или общественными организациями.

Нормативными актами органов государственного управления устанавливаются: общие правила поведения в отрасли (сфере) управления по определенным вопросам; определенные задачи, полномочия и ответственность в отрасли (сфере) управления, а также организационно-подчиненных субъектов управления; запреты в пределах их полномочий.

Нормотворческие полномочия органов государственного управления определяются прежде всего в Законе «О Совете Министров Республики Беларусь», Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Правовой основой издания правовых актов органами государственного управления и определения их видов является Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», а также индивидуальные положения о конкретных органах государственного управления.

Индивидуальные акты в отличие от нормативных носят ярко выраженный правоисполнительный (правоприменительный) характер. По своему юридическому содержанию это – распорядительные правовые акты, не содержащие предписаний, направленных на установление, изменение или отмену правовых норм. Они являются актами применения норм права к конкретным фактам, случаям и событиям. В то же время индивидуальные акты органов государственного управления являются важным средством реализации норм права, так как направлены на установление, изменение или прекращение конкретных правоотношений. Такие акты адресованы персонально определенным субъектам конкретных правоотношений. Посредством индивидуальных актов формируются структурные подразделения аппарата органа, возлагают конкретные обязанности на субъектов управления, разрешают споры по вопросам их компетенции, назначаются на должности и освобождаются от них определенные должностные лица, премируются работники системы органа и налагаются на них дисциплинарные взыскания и т.д. Эти акты являются неотъемлемой частью системы правовых средств, обеспечивающих решение задач и функций органов государственного управления. Они должны соответствовать требованиям законов и правовым актам, которые с их помощью проводятся в жизнь. Главным требованием, предъявляемым к изданию индивидуальных актов, является соответствие нормативным административно-правовым актам.

Совершение других юридически значимых действий. Очевидно, что их «юридическая значимость» заключена в вызываемых ими правовых последствиях (например, составление отчетных данных, выдача справки с места работы и т.п.). Поскольку издание правовых управленческих актов всегда юридически значимо, постольку интерес представляет существо иных действий субъектов исполнительной власти такого же правового значения.

Дело в том, что нельзя все управленческие действия сводить только к изданию правовых актов. Во многих случаях исполнительные органы (должностные лица) помимо издания актов совершают действия иного юридического характера. Например, они могут разрешать гражданам, общественным объединениям и другим участникам управленческих отношений совершение определенных действий; осуществлять в установленных случаях обязательную государственную регистрацию (например, ГАИ регистрирует транспортные средства); выдавать официальные документы подтверждающие, например, право на управление транспортным средством и т.п. Конечно, юридическая значимость подобных действий и их последствий налицо. Но свое выражение они получают, как правило, не прямо, а опосредованно. Так, наделение специальными правами осуществляется на основании уже принятого правового акта. В других случаях (например, при регистрации) также необходимо наличие соответствующего правового акта. В силу этого, а также учитывая недостаточную определенность иных юридически значимых действий, представляется возможным к числу правовых форм отнести: издание юридических актов и совершение на их основе иных действий юридического характера.

Главное заключается в том, что форма управленческой деятельности может быть отнесена к числу правовых только в том случае, если в действиях, совершаемых субъектом исполнительной власти, отчетливо проявляется характерное для государственного управления юридическое волеизъявление данного субъекта. В этом суть правовых форм реализации исполнительной власти. Иные действия, повседневно осуществляемые исполнительными органами (должностными лицами) в различных вариантах и связанные с процессом непосредственной реализации исполнительной власти, но сами по себе элементами такого процесса не являющиеся, однозначно относятся к неправовым (организационным, аналитическим, обеспечительным и т.п.).

В процессе функционирования органов государственного управления иногда возникают договорные связи между отдельными субъектами управления, между ними и общественными организациями, что влечет появление такого документа, как административно-правовой договор. Это – новое и еще недостаточно осмысленное явление, ибо сама природа государственного управления предполагает императивность односторонних юридически-властных волеизъявлений, а договорные связи исходят из равенства их участников. Эта проблема дискуссионная, до сих пор термин «административный договор» в законодательстве не употребляется.

Особой формой реализации компетенции органов государственного управления является проведение непосредственных организационных мероприятий (действий). Она не связана с установлением правил поведения или формированием конкретных административно-правовых отношений. Непосредственные организационные действия осуществляются министерствами постоянно, систематически и направлены на выполнение возложенных на них функций. Действия органов весьма многообразны. Они выражаются: 1) в инспектировании работы органов управления и должностных лиц; 2) в инструктировании органов управления и должностных лиц; 3) в разъяснении содержания и целей законов, декретов, указов и распоряжений Президента, постановлений Совета Министров и иных правовых актов; 4) в привлечении общественных организаций и граждан к работе аппарата управления. Такая деятельность выражается в организации и проведении заседаний и собраний, совещаний при органах управления или их структурных подразделениях, распределении между служащими конкретных видов работ.

Широта и многообразие непосредственных организационных действий, проводимых органами государственного управления, делает невозможным создание единой процедуры их конкретного осуществления. Да это и понятно, так как в большинстве случаев нет необходимости в такого рода процедурных правилах. Формы этих действий большей частью определяются спецификой деятельности соответствующего органа, особенностями управляемых объектов, характером общественных отношений, спецификой их правового регулирования. Основное направление непосредственных организационных действий

прежде всего обращено внутрь аппарата соответствующего органа, а также на организационно подчиненные ему объекты управления. Оно связано с организацией работы отдельных звеньев системы органа, внутренних подразделений, обеспечением надлежащего взаимодействия между ними и т.п.

Непосредственные организационные действия внутри аппарата органа выражаются в различных мероприятиях, как, например, в организации и проведении заседаний их коллегий, научно-технических советов, совещаний, семинаров, инспектировании и инструктировании структурных подразделений аппарата органа; изучении, обобщении и распространении передового опыта; распределении между служащими аппарата конкретных обязанностей и т.п. Непосредственные организационные действия могут выражаться также и в разработке научно обоснованных рекомендаций, разработке мероприятий по внедрению достижений науки и техники, в форме рассылки информационных писем, обзоров.

Эти формы реализации компетенции, как правило, не связаны с принятием специальных правовых актов. Они осуществляются органами в порядке текущей управленческой деятельности. В то же время как предпосылки, так и результаты их совершения могут отражаться юридически в основном приказами министерства.

Однако черты властности, присущие государственному управлению, обнаруживаются и при осуществлении компетенции органами непосредственных организационных действий, т.е. в неправовой их форме. Это определяется либо тем, что данные действия совершаются непосредственно в форме, предписанной нормами права, либо тем, что эти действия совершаются не каким-либо абстрактным субъектом, а представителем государства.

Осуществление материально-технических операций имеет, по сравнению с другими формами, вспомогательное значение, так как с их помощью лишь обслуживаются все другие формы управленческой деятельности. В то же время по своему количеству и разнообразию они занимают значительное место в управленческой деятельности любого органа государства.

Для материально-технических действий характерны следующие черты: эти действия носят вспомогательный характер и в значительной степени являются техническими; в большинстве своем они не направлены на достижение юридического результата, хотя сами совершаются на правовой основе; осуществляются уполномоченными служащими и регламентируются нормативными актами, составляя служебные обязанности соответствующих лиц.

К материально-техническим действиям относятся такие, например, действия как ведение протоколов различных заседаний, обсуждение, подготовка, тиражирование правовых актов и доведение их до исполнителей.

В зависимости от назначения и способов выполнения материально-технических действий в деятельности того или иного органа различаются такие их виды, как: делопроизводственные; регистрационные, имеющие самостоятельное значение; статистические; информационно-справочные, в том числе научно-технической информации; по непосредственному исполнению предписаний правовых актов, если оно имеет материально-технический характер; вспомогательно-технические операции, которые обеспечивают нормальную работу аппарата министерств; по систематизации материалов, в том числе правовых актов министерств.

Порядок организации и осуществления материально-технических действий в каждом органе регулируется соответствующими нормативными актами, как правило, инструкциями, положениями, принимаемыми самими органами. Сам выбор конкретных действий, операций большей частью зависит от специфики разрешаемого вопроса. Характерно, что сами материально-технические действия осуществляются в соответствии с компетенцией соответствующего органа, причем определенными служащими, а иногда и по специальному разрешению.

Правильное проведение материально-технических действий во многом облегчает осуществление управленческого процесса, а также повышает культуру и производительность управленческого труда.

Правовые формы государственного управления могут быть классифицированы: по содержанию, способу выражения, целям использования.

По содержанию (характеру действий) правовые формы подразделяются на правотворческие и правоприменительные. Правотворчество заключается в выработке правовых норм, их усовершенствовании, изменении, отмене, то есть 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, то есть происходит 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, то есть 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 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.

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 предопределяется их 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). Он 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 организационные отношения. По целям использования правовые формы управленческой деятельности подразделяются на внутренние и внешние. Правовые формы внутреннеуправленческой 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.

В заключение следует заметить, что все формы управленческой деятельности тесно связаны между собой, и только их совместное осуществление позволяет решать задачи и функции органов государственного управления. Нарушение необходимого сочетания этих форм неизбежно приводит к серьезным недостаткам в деятельности органа государства по осуществлению их компетенции.

## 2. Понятие и виды административно-правовых методов.

В настоящее время в научной литературе большое внимание уделяется не только формам, но и методам управления. Вопрос о методах управления относится к числу дискуссионных.

Сложность и многогранность процессов управления обуславливает применение различных методов достижения поставленной цели. Методы управления не исключают, а дополняют друг друга, так как каждый из них характеризуется способом реализации целей управления.

В административно-правовой науке нет, пожалуй, более сложного и недостаточно разработанного вопроса, чем проблема методов деятельности исполнительной власти (государственного управления). В литературе высказаны различные, подчас коренным образом отличающиеся друг от друга мнения и определения относительно этого вопроса.

Например, Ю.М. Козлов рассматривает методы управления как способы воздействия управляющих на управляемых, субъекта управления на его объект. Г.В. Атаманчук определяет методы управленческой деятельности как «способы и приемы анализа и оценки управленческих ситуаций, использования правовых и организационных форм воздействия на сознание и поведение в управляемых общественных процессах, отношениях и связях».

Д.М. Овсянко понимает под методами управления «способы реализации задач и функций исполнительной власти, средства непосредственного воздействия органов исполнительной власти на управляемые объекты (отрасли, сферы, органы управления различных организаций, коллективы работников, граждан)». В этом определении заметна непосредственная связь метода управления с осуществлением функций управления.

«Как и всякое управленческое воздействие, методы управления, - пишет Ю.Н. Старилов, - обеспечивают должный порядок в системе управления; они имеют организующий характер и упорядочивают происходящие в системе управления процессы». Метод управления является собственным инструментарием субъекта власти, в то время как другие методы используются гораздо большим числом участников общественных отношений и могут распространяться в том числе и на указанные субъекты.

Анализируя мнения ученых, можно дать следующее определение: метод управления представляет 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; метод управления есть средство практического осуществления функций государственно-управленческой деятельности, достижения ее целей.

Различным путем осуществляется в юридической литературе и классификация методов управления. Г.В. Атаманчук выделяет морально-идеологические, социально-политические, экономические и административные методы. Б.Н. Габричидзе и Б.П. Елисеев подразделяют методы управления на административные, экономические, статистические, социологические, психологические, информационно-обеспечительные. Д.М. Овсянко – на методы убеждения и принуждения; административные и экономические.

Таким образом, выделяются административные, экономические, социально-психологические, морально-этические, а также комплексные методы, общие методы управления, относящиеся ко всей системе управления, и локальные, свойственные отдельным ее частям. Имеют место и иные классификации по различным критериям.

На наш взгляд наиболее полно и правильно классифицировал методы управления Ю.М. Козлов. Он подразделил методы управления на три группы: методы управляющего



воздействия, которые всегда имеют внешнее юридически-властное значение и выражение и являются собственно методами управления; методы организации работы аппарата управления, которые имеют чисто внутриаппаратное значение; методы совершения отдельных управленческих действий – методы процедурного характера [19].

Применительно к понятию методов реализации компетенции органов исполнительной власти нас интересуют методы управляющего воздействия, которые являются административно-правовыми. В них проявляются все основные качества, присущие государственно-управленческой деятельности, в рамках которой реализуется исполнительная власть.

Методы целенаправленного управленческого воздействия органов государственного управления (должностных лиц) на свои объекты весьма разнообразны, так как не только субъекты, но и объекты управления имеют свои особенности, касающиеся их назначения, организационно-правового статуса. В сфере деятельности органов исполнительной власти имеются различные группы общественных отношений, требующих различного подхода для их урегулирования с учетом формы собственности, ведомственной принадлежности и т.д. Ясно, что, например, по отношению к государственным предприятиям применяются иные методы управления, чем к негосударственным.

Методы воздействия, как и формы реализации компетенции, закрепляются в правовых актах управления. Например, в актах органов управления обычно указывается цель их издания и конкретные способы (приемы) внешнего воздействия на объект управления. При этом могут быть указаны конкретные виды контроля, учета, проверок, оформляемых документах, материального и морального стимулирования, меры административного принуждения и т.д.

Общими методами деятельности органов государственного управления традиционно являются убеждение и принуждение. Являясь всеобщими методами, убеждение и принуждение выражаются и конкретизируются в таких методах, как административные, социально-психологические, экономические и другие. Цель и убеждения, и принуждения одна - подчинить и удержать волю подвластного в сфере определенных властных притязаний, но различны средства и степень их воздействия.

Наиболее объективным и четким критерием классификации методов управления может служить характер воздействия на объект управления. По этому критерию методы управления можно подразделить на две группы: административные и экономические.

Административные методы характеризуются односторонним непосредственным властным воздействием субъекта на объект управления. Органы исполнительной власти принимают решения (правовые акты), исполнение которых носит обязательный характер. Невыполнение решения влечет для объекта управления отрицательные последствия (ответственность). Очевидно, что в силу самой природы государственного управления административные методы воздействия необходимы для обеспечения нормального протекания процесса управления. Административные методы управления принято называть способами прямого воздействия.

Эти методы применяются для обеспечения организационного единства системы управления. Посредством их оказывается воздействие на все элементы системы управления и достигается целенаправленное развитие.

Для административных методов управления характерны прямое воздействие на управляемый объект, обязательность решений органа.

Административные методы управления проявляются в форме организационного и распорядительного воздействия. Обе эти формы взаимосочетаемы и дополняют друг друга.

Организационные формы этих методов реализуются в регламентировании и нормировании. С помощью организационного регламентирования министерства оказывают воздействие на объекты управления, определяют их оптимальное соотношение, организационные структуры и границы управления на каждом уровне.

Через организационное нормирование устанавливаются нормы расхода материальных ресурсов, организация процесса производства и др.

Организационное воздействие дополняется распорядительным. Последнее направлено на устранение отклонений, возникающих в процессе функционирования системы, контроля и регулирования. Распорядительное воздействие осуществляется в форме постановлений, приказов и других нормативных актов.

Экономические методы – это система экономических мер и рычагов, с помощью которых осуществляется воздействие на управляемые объекты с целью наиболее эффективного достижения поставленной цели. Они основываются на использовании экономических законов, товарно-денежных отношений и экономических категорий (рычагов). Воздействие осуществляется посредством управления экономическими интересами, согласования их на уровне отрасли, предприятия, работников, путем применения системы экономических рычагов и материальных стимулов: прибыль, налоги и льготы, цены и кредиты, экономические санкции, нормы и др.

В то же время системы экономических рычагов различаются в зависимости от уровней управления.

Конкретное содержание административно-правовых методов в деятельности органов государственного управления достаточно разнообразно. Это – установление правил поведения в сфере государственного управления общеобязательного или частичного характера; утверждение конкретных (адресных) заданий; предписания о совершении определенных действий; назначение на должности; удовлетворение законных притязаний участников регулируемых отношений; запрещение определенных действий; выдача разрешений различного рода; осуществление регистрационных действий; проведение контроля и надзора; материальное и моральное поощрение; применение материальных санкций; разрешение споров между участниками управленческих отношений; установление стандартов; оформление государственных заказов; применение административно-принудительных мер и т.п..

На эффективное решение проблемы управления несомненное влияние оказывает то обстоятельство, что в сфере государственного управления все более четко обозначаются три группы общественных отношений, требующих различного подхода в плане обеспечения должного поведения и порядка, отвечающих общественным интересам.

1. Управленческие отношения, в рамках которых государство в лице исполнительной власти сохраняет свои монопольные позиции (армия, транспорт и связь, средства информации, энергетика и др.).

2. Управленческие отношения, в рамках которых наблюдается сочетание государственной инициативы и самостоятельности тех или иных объектов управления (системы здравоохранения, культуры, образования, жилищный фонд, общественные объединения, граждане, государственные предприятия и др.).

3. Управленческие отношения, в рамках которых преобладают не публично-правовые, а частные интересы (как правило, коммерческие структуры негосударственного характера). Очевидно, что механизм государственного управления должен перестраиваться с учетом особенностей названных групп отношений и потребностей «вмешательства» исполнительной власти (министерств) в их развитие с помощью использования административно-правовых методов управления в том или ином их объеме.

В принципе при выделении административных и экономических методов по существу имеются в виду одни и те же качества, присущие управляющему воздействию, но выраженные по-разному, а нередко весьма противоречиво.

Органы государственного управления не ограничивают свою деятельность только административными и экономическими методами, а сочетают их с другими методами управления (социально-психологические, правовые, согласования).

Но какие бы методы не применялись в управленческой деятельности органов исполнительной власти, в конце концов эти методы являются методами управленческой

деятельности, то есть административными методами в широком смысле слова, так как в своей основе они опираются на властные полномочия органа государства. Поэтому они в одинаковой мере должны иметь экономическое и моральное обоснование, и должны соответствовать требованиям законности. Только диалектическое единство всех видов воздействия может обеспечить правильное управление народным хозяйством и успешную реализацию компетенции органов исполнительной власти.

Следовательно, метод управления есть средство практического осуществления функций государственно-управленческой деятельности, достижения ее целей. Наиболее характерно для методов управления следующее: они органически связаны с целевым назначением этого вида государственной деятельности как особого варианта практической реализации единой государственной власти; ни выражают управляющее (упорядочивающее) воздействие субъектов исполнительной власти на соответствующие объекты; они непосредственно выражаются в связях между субъектами и объектами государственного управления; они используются субъектами исполнительной власти в качестве средств реализации закрепленной за ними компетенции; метод управления всегда имеет своим адресатом соответствующий объект (индивидуальный либо коллективный); с учетом многообразия приемов и способов реализации управленческой компетенции метод управления есть определенная возможность решения управленческих задач, стоящих перед субъектом исполнительной власти; в методах управления в соответствующем объеме находит свое выражение государственный (публичный) интерес, управляющая воля государства; метод управления всегда непосредственно выражает принадлежащие государству и его исполнительному аппарату полномочия юридически властного характера; для методов управления характерна правовая форма их непосредственного практического выражения. Свое наиболее осязаемое проявление они получают в правовых актах управления.

3. Сущность методов убеждения и принуждения. Стимулирование субъектов административного права как метод реализации полномочий. Формы стимулирования.

Универсальными методами государственного управления, применяемыми во всех отраслях и сферах, на всех уровнях управления, а во многих случаях и определяющими содержание и конкретное проявление других методов, являются убеждение и принуждение. Эти методы наиболее последовательно реализуются через механизм прав и обязанностей, подчеркивают властность управления, особенность отношений власти и подчиненности.

Убеждение в государственном управлении - процесс целенаправленного воздействия субъекта управления на управляемый объект, в результате которого идеи, ценности и установки субъекта становятся внутренними идеями, личными установками объекта управления.

Убеждение как метод властного воздействия носит с позиции объекта управления относительно-позитивную нагрузку, является упреждающим средством реализации управленческих задач и функций, призвано стимулировать должное поведение участников управленческих социальных отношений путем проведения мероприятий преимущественно морального воздействия. Убеждение является либеральным приемом воздействия на сознание подвластного субъекта, поскольку предполагает на основе вербального, воспитательного, организационного, поощрительного или иного созидательного акта добровольное и сознательное восприятие им целесообразности императивно-предписываемого характера деятельности.

Цель убеждения как особого средства воспитания состоит в том, чтобы обеспечить соблюдение правовых требований рабочими и служащими, всеми трудящимися в силу внутреннего признания этих требований. Оно позволяет совместить требования закона, властные предписания компетентных органов с внутренней убежденностью работника, достичь единства его интересов и общества, совпадения его интересов и общества, воли

народа, воплощенной в законе, с индивидуальной волей. Убежденность человека должна быть результатом его размышления и принятия решений.

Убеждение прежде всего представляет собой определенную внутреннюю позицию субъекта убеждения. В широком смысле везде, где есть субъективная уверенность в каком-либо факте, понимании или оценке чего-либо, имеет место убеждение.

Степень убежденности проверяется в процессе практической деятельности граждан, в линии их поведения.

Убеждение как способ укрепления правопорядка и законности включает совокупность политических, воспитательных, идеологических, социально-психологических и других факторов, организационную систему средств и форм воздействия на сознание личности в целях обеспечения ее социально полезного поведения.

Убеждение выражается в таких формах, как организация государственных и общественных мероприятий, направленных на решение конкретных задач (учет, контроль, принятие необходимых документов, проведение семинаров, собраний и т.п.); воспитание (культурное, правовое, моральное и др.); разъяснение задач государственного управления; инструктаж лиц подчиненного аппарата и общественности по вопросам наиболее действенного выполнения поставленных задач; критика работы и поведения отдельных лиц. Убеждение включает в себя два взаимосвязанных компонента: морально-этический и социально-политический.

Морально-этический аспект убеждения представляют собой обращение к достоинству, чести и совести человека. Он включает в себя меры воспитания, разъяснение и популяризацию целей и содержания управления, средства морального поощрения и взыскания, учет психологических особенностей характера и ориентации человека и другие. Смысл их состоит в том, чтобы вырабатывать и поддерживать определенные убеждения, духовные ценности, нравственные позиции, психологические установки в отношении управления и тех действий, которые необходимы для его осуществления.

Социально-политический аспект связан с условиями труда, быта, досуга людей, оказанием им социальных услуг, вовлечением в процесс властеотношений, развитием общественной и политической активности. Они влияют на социально-политические интересы людей, их статус в обществе, возможности свободной самореализации.

Целью применения разнообразных форм воздействия на сознание личности является воспитание потребности и стойких привычек правомерного поведения.

С точки зрения социальной психологии метод убеждения относится к определенному виду передачи информации, обеспечивающему взаимодействие и взаимопонимание между людьми. От других видов передачи информации (внутренние сообщения) убеждение отличается тем, что имеет своей целью передачу информации (в такой форме, чтобы она превратилась в систему установок и принципов личности или оказала существенное влияние на эту систему).

Разновидностью убеждения является стимулирование (поощрение). Под стимулированием следует понимать целенаправленно используемый побудитель к добросовестному труду, в соответствии с которым работник добровольно выполняет трудовые обязанности, руководствуясь личной моральной или материальной заинтересованностью в результатах своего труда.

Стимулирование основывается на моральном и материальном интересе работника в результатах своего труда. Средства стимулирования предусматривают многообразные формы поощрения.

Поощрение способствует развитию успехов не только у тех, к кому оно применено, но и у других граждан, побуждает их к добросовестному отношению к обязанностям, общественному долгу, способствует развитию сознательности граждан.

С точки зрения правовой основы различают: формальное поощрение – поощрение, регламентированное правовыми нормами (соответствующие меры оформляются специальными правоприменительными актами и, как правило, заносятся в трудовую книжку,

служебную карточку, личное дело); неформальное поощрение – применение разнообразных мер воздействия, не предусмотренных юридическими нормами (например, публичная похвала).

По содержанию поощрение может быть: моральным (благодарность, грамота); материальным (премия, ценный подарок); статусное (изменяющее правовой статус гражданина, например, присвоение почетного звания «Заслуженный сотрудник органов внутренних дел Республики Беларусь»; смешанное (часто одна мера содержит моральное, материальное и статутное поощрение, например, присвоение звания Героя Беларуси).

Наивысшей формой поощрения в Республике Беларусь являются государственные награды. Правовой основой награждения ими является Закон Республики Беларусь от 18 мая 2004 г. № 288-З «О государственных наградах Республики Беларусь». В систему государственных наград Республики Беларусь входят: звание «Герой Беларуси» - высшая степень отличия; ордена Республики Беларусь (Отечества, Воинской Славы, За службу Родине, За личное мужество, Дружбы народов, Почета, Франциска Скорины, Матери); медали Республики Беларусь (За отвагу, За отличие в воинской службе, За отличие в охране общественного порядка, За отличие в охране государственной границы, За отличие в предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций, За трудовые заслуги, Франциска Скорины, За безупречную службу, а также в связи с важными юбилейными датами в истории государства и общества, устанавливаемые Президентом юбилейные медали. Например, Указом Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2006 г., № 768 «Об установлении юбилейной медали «90 год міліціі Беларусі» вознаменование 90-летия основания милиции в Республике Беларусь установлена указанная юбилейная медаль); почетные звания Республики Беларусь по виду профессий (например, Народный артист Беларуси, Заслуженный работник образования Республики Беларусь, Заслуженный юрист Республики Беларусь, Заслуженный лесовод Республики Беларусь и др.).

Система поощрений носит разнообразный характер. Право поощрять предоставлено широкому кругу государственных органов и их должностных лиц.

Выделяются ведомственные поощрения. Статьей 11 Дисциплинарного устава органов внутренних дел, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 29 мая 2003 г. № 218 (в ред. Указа от 06.09.2011 г., № 398) «Об утверждении Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Республики Беларусь и текста присяги лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Республики Беларусь» предусмотрено, что к сотрудникам органов внутренних дел могут применяться следующие поощрения: объявление благодарности; досрочное снятие дисциплинарного взыскания; награждение ценным подарком или деньгами; награждение Почетной грамотой органа внутренних дел; награждение грамотой органа внутренних дел; награждение нагрудным знаком органа внутренних дел; присвоение очередного специального звания досрочно (за исключением специальных званий высшего начальствующего состава); присвоение очередного специального звания на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по занимаемой должности (за исключением специальных званий полковника милиции, полковника внутренней службы, а также специальных званий высшего начальствующего состава); занесение в Книгу почета органа внутренних дел; награждение холодным оружием. За мужество и отвагу, проявленные при исполнении служебного долга, и другие особые заслуги сотрудники органов внутренних дел могут быть в установленном порядке представлены к награждению государственными наградами Республики Беларусь.

Убеждение далеко не всегда оказывается достаточным средством воздействия в отношении отдельных лиц, нарушающих нормы поведения в обществе. Поэтому государство, защищая права и свободы граждан, интересы общества, принуждает лиц, не поддающихся мерам убеждения и общественного воздействия, к соблюдению порядка, устанавливает различные виды ответственности за совершение правонарушений. Убеждение при этих обстоятельствах перестает быть единственным средством воздействия. Возникает объективная необходимость применения принуждения. При этом органы государственного

управления используют принуждение в целях искоренения антиобщественных явлений, охраны собственности, воспитания дисциплины труда и организованности.

Принуждение обусловлено объективными потребностями развития общества, является свойством государственной власти.

Принуждение как метод управленческой деятельности вторичен, но не зависим от убеждения в процессуальном контексте, поскольку они явления одного уровня и порядка. При принуждении воля подвластного не поступательна: не предполагает выбора соответствующей его убеждениям модели поведения; причем для самого субъекта управления внутренние убеждения подчиненного уже не имеют и не должны иметь какого-либо решающего значения.

В связи с этим государственное принуждение как властно-обязывающее воздействие на принуждаемого сопряжено с навязыванием властной воли подвластным лицам, подавлением у них мотивов антиобщественного характера (психический аспект) и с возможностью реализации санкции императивного предписания (физический аспект). Оно всегда противоречит (частично или полностью) воле принуждаемого, имплицитно вписывается в систему его представлений и требует подчинения велениям, с которыми он внутренне или внешне не согласен, и тем самым отличается от убеждения.

Государственное принуждение опосредуется в праве, выступает в форме правового принуждения и выражается в конкретных принудительных мерах, применяемых компетентными государственными органами. К ним относятся: меры юридической ответственности (уголовной, административной, дисциплинарной, материальной).

Назначение принуждения состоит в восстановлении социальной справедливости, воспитании правонарушителей, предупреждении новых правонарушений.

Метод принуждения – это психическое, физическое или материальное воздействие на сознание и поведение людей, добровольно не желающих соблюдать установленные нормы поведения, в целях понуждения их к должному поведению путем применения специальных мер.

Основной отличительной особенностью метода принуждения является то обстоятельство, что в процессе его применения в обязательном порядке ограничиваются права, свободы, законные интересы тех субъектов права, в отношении которых применяется принуждение.

## Тема 9. Акты органов государственного управления

Вопросы:

1. Понятие и юридическое значение акта государственного управления. Классификация и формы правовых актов управления.

2. Отличие правового акта управления от других действий администрации, от юридических документов, от иных актов.

3. Требования, предъявляемые к актам управления и последствия их несоблюдения.

1. Понятие и юридическое значение акта государственного управления. Классификация и формы правовых актов управления.

Слово «акт» уходит своими корнями еще в Античность, в римское право, поскольку в переводе с латинского означает поступок, действие.

В юридической литературе акт управления иногда рассматривается в качестве действия, в других случаях как документ, в третьих как форма исполнительно-распорядительной деятельности; это последнее понимание акта наиболее распространено. Однако следует иметь в виду, что формой деятельности является не сам акт, а его издание. В качестве синонимов правовых актов управления используют другие названия - «акты государственного управления», «административные акты», «акты государственной администрации».

Правовые акты управления являются основной юридической (административно-правовой) формой реализации задач и функций исполнительной власти. Наиболее значимые качества, определяющие юридическую природу правового акта управления, следующие:

1) правовой акт управления всегда является управленческим решением, поскольку именно такое управленческое решение и составляет содержание правового акта. Он разрабатывается и принимается с соблюдением правил управленческого процесса и направлен на решение конкретной управленческой ситуации или обеспечение выполнения государственно-управленческих задач и функций;

2) это подзаконные юридические акты. Из данного признака вытекает их соответствие Конституции, законам, актам Президента, актам вышестоящих органов исполнительной власти, приговорам и решениям судов, заключенным договорам. Необходимо также отметить, что признак подзаконности правовых актов управления выражается не только в их содержании, но и в порядке их принятия, а также является одним из важнейших проявлений принципа законности;

3) решение органа исполнительной власти становится правовым актом управления только в случае его принятия в установленном порядке и обеспечения его надлежащего оформления. Отсюда следует, что правовой акт управления должен издаваться с соблюдением официально установленных процедур. Сюда можно отнести, в частности, порядок разработки проекта акта управления, его согласование, обсуждение, экспертизу, голосование и утверждение. Помимо этого необходимо соблюдение соответствующих требований делопроизводства (например, указание даты, номера, автора документа и др.). Существенное значение имеют процедура подписания, а иногда и утверждение, регистрация, опубликование акта.

Правовые акты управления, как правило, издаются в качестве официального письменного юридического документа;

4) издается только полномочным субъектом исполнительной власти или государственно-управленческой деятельности в пределах его компетенции, определенной действующим законодательством либо административно-правовыми нормами;

5) это юридически властное волеизъявление соответствующего субъекта исполнительной власти, в котором находит свое выражение властная природа государственно-управленческой деятельности;

6) опирается на властные полномочия органов государственного управления, а потому предстает в виде одностороннего юридически властного волеизъявления, а точнее - предписания, носит императивный и обязательный характер, определяет правила должного поведения людей. Издание правовых актов управления направлено на решение вопросов общего характера (абстрактное правовое регулирование) или конкретного вопроса (индивидуальное правовое регулирование). При несоблюдении содержащихся в нем юридически властных предписаний вызывает особое юридическое последствие правоохранительного характера, а именно наступление ответственности виновной стороны (как правило, наступает дисциплинарная или административная ответственность);

7) занимает определенное место в иерархической системе такого рода актов, что означает соответствие акта данного органа исполнительной власти (должностного лица) актам вышестоящих звеньев системы исполнительной власти;

8) представляет собой юридическую разновидность служебных документов, постоянно используемых в процессе деятельности исполнительных органов (должностных лиц). Эти документы (различного рода справки, отчетные материалы, докладные записки, удостоверения, протоколы, акты ревизий и проверок и т.п.) выражают определенные обстоятельства, имеющие юридическое значение, но не превращаются в правовые акты управления со всеми присущими им юридическими качествами;

9) представляет собой юридическую разновидность большого многообразия служебных документов. Служебный документ - это юридический акт, где содержатся властные предписания определенного органа государственного управления. Однако не

каждый документ, исходящий от властного органа, можно назвать правовым актом. Служебные документы (различного рода справки, отчетные материалы, докладные записки, удостоверения, протоколы, акты ревизий и проверок и т.п.) выражают определенные обстоятельства, имеющие юридическое значение, но не превращаются в правовые акты управления со всеми присущими им юридическими качествами. К правовым актам, по нашему мнению, следует относить нормативные, интерпретационные, индивидуальные, а также смешанные акты. Иными словами, правовые акты - это облеченные в письменную форму документы, исходящие от властных органов или должностных лиц, имеющие юридическую природу, что и характеризует их как формально-юридических носителей государственной воли.

9) может быть в установленном действующим законодательством или подзаконными административно-правовыми нормами порядке опротестован или обжалован;

10) основной конституирующей чертой правового акта является его правовой характер, т. е. направленность на достижение юридических последствий. Такими юридическими последствиями могут быть создание общеобязательных правил поведения (юридических норм), возникновение, изменение, прекращение административных правоотношений, а кроме того, правовой акт может выступать основанием издания другого акта управления, может играть роль доказательства при рассмотрении дел в судах, устанавливать порядок заключения гражданско-правовых сделок и т. д.

11) носит творческий характер, который детерминирован направленностью управленческой деятельности в первую очередь на оптимальное разрешение возникающих вопросов, что исключается при формальном подходе. В связи с этим А.П. Корнев справедливо отмечает, что «от субъекта управления, разрешающего дело, требуются: творческий, научный подход, предвидение, осмотрительность, учет и глубокий анализ фактических данных».

Таким образом, правовой акт управления - это подзаконное одностороннее юридически властное официальное волеизъявление исполнительных и распорядительных органов государственной власти (должностных лиц), облеченное в установленную форму, принятое по вопросам своей компетенции, на основании и во исполнение законов и подзаконных актов, имеющих большую юридическую силу, в целях непосредственного практического осуществления задач и функций государственного управления.

С помощью административно-правовых актов: конкретизируются нормы высшей юридической силы, то есть содержащиеся в законодательных актах; определяются типовые правила поведения в сфере государственного управления; проводятся в жизнь различного рода социально-экономические программы; определяется организационно-правовой статус звеньев исполнительного аппарата, непосредственно подведомственных Президенту или Правительству; обеспечивается механизм реализации конституционного статуса граждан и общественных организаций; устанавливаются необходимые ограничения и запреты, возлагаются специальные обязанности или предоставляются специальные права, реализуемые в сфере государственного управления; формируются основные линии взаимодействия различных участников управленческих отношений; осуществляется охрана установленного в сфере государственного управления порядка отношений; могут быть правовым основанием для принятия иных актов управления (например, приказ Министра внутренних дел является основанием для издания приказа начальника Академии МВД Республики Беларусь); индивидуальные правовые акты управления выступают юридическими фактами возникновения, изменения и прекращения общественных отношений субъектов государственного управления (например, издание приказа о принятии на государственную службу является основанием возникновения нового статуса лица - статуса государственного служащего).

Правовые акты управления по масштабности их действия не ограничиваются сферой государственного управления. В ряде случаев с их помощью регламентируются отдельные стороны общественных отношений, составляющих предмет не административного, а иных



отраслей правовой системы Республики Беларусь. В наибольшей степени это касается финансовых отношений, частично трудовых, земельных и др. В частности, именно на их основе возникают налоговые, природоохранные правоотношения.

Акты управления весьма разнообразны как по форме, так и по содержанию, поскольку различны органы, их принимающие, факторы и цели, обусловившие их принятие. Отдельным актам свойственны наряду с общими признаками (регулирование общественных отношений, властный характер и т.п.) только им присущие признаки, что и позволяет осуществить их классификацию.

Классификация способствует изучению особенностей отдельных видов актов управления, их ранжированию, разработке различных методик применения актов. Она позволяет определить правовую природу актов управления, значение их различных видов. Классификация актов управления имеет не только теоретическое, но и практическое (эмпирическое) значение для юридической практики, которая является не только одним из видов социальной практики, но и объектом всей юридической теории. Так, например, грамотная классификация актов управления может оказать существенную помощь, во-первых, различным субъектам нормотворческого процесса; во-вторых, толкователям юридических документов; в-третьих, при осуществлении различных видов систематизации (например, инкорпорации).

Акты управления подразделяются: по юридическим свойствам; сроку действия; территории действия; характеру компетенции органов государственного управления, издающих акты; органам, издающим правовые акты; форме выражения актов. По юридическим свойствам акты управления подразделяются на нормативные, индивидуальные и смешанного характера.

Нормативные акты управления содержат общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение. Такие акты, во-первых, издаются в развитие законов, во-вторых, могут устанавливать типовые правила в сфере государственного управления (например, таможенные правила), а также определять статус органов исполнительной власти, быть направленными на охрану отношений в сфере государственного управления, т. е. иметь правоохранительный характер.

Нормативные акты могут издавать органы исполнительной власти различного уровня, применительно к конкретному органу это чаще всего регулируется положением об этом органе. Каждый вид органа исполнительной власти издает акты определенного вида).

Индивидуальные акты управления также являются юридическими актами, но они направлены на возникновение, изменение и прекращение административных правоотношений.

В зависимости от цели и характера все индивидуальные акты подразделяются на две группы: оперативно-исполнительные и правоохранительные. Эти акты отражают, соответственно, оперативно-исполнительскую и правоохранительную деятельность органа государственного управления.

Оперативно-исполнительными считаются акты, в которых реализуется диспозиция нормы права (например, приказ о передаче оборудования, о назначении на должность и освобождении от должности, о командировке и т.п.). Это акты применения права, их издание связано с осуществлением повседневной деятельности по вопросам своей компетенции.

Правоохранительные акты издаются с целью обеспечения охраны права от нарушения в сфере осуществляемой ими управленческой деятельности. При этом в отдельных случаях реализуется санкция правовой нормы, т.е. она применяется тогда, когда имеет место правонарушение (постановление о наложении административного взыскания и т.п.). В правоохранительных актах, как правило, дается правовая оценка поведению субъектов административного правоотношения.

Смешанные акты управления - это такие акты, в которых переплетаются нормы и индивидуальные установления (например, - акт устанавливает статус какого-либо государственного органа, и в нем же назначается руководитель этого органа).

По сроку действия: бессрочные – с неопределенным сроком действия; срочные – в акте указан срок действия, по истечении которого акт утрачивает силу; временные – действуют в течение определенного непродолжительного срока. В наименовании таких актов указывается, что они временные (временные инструкции). По территории действия: действующие в масштабе Республики Беларусь; действующие в масштабе административно-территориальной единицы (область, район, город, сельский населенный пункт). По характеру компетенции исполнительных органов, издающих акты: общие издаются органами общей компетенции (правительством, местными органами исполнительной власти) и обладают большей юридической силой, чем межотраслевые, которыми регулируются отношения, возникающие в ряде отраслей государственного управления; межотраслевые принимаются исполнительными органами межотраслевой компетенции (например, министерствами финансов, по налогам и сборам, труда и социальной защиты, государственными комитетами по имуществу и стандартизации и др.); отраслевые (акты отраслевых органов государственного управления – министерств информации, торговли, здравоохранения и др.).

Важное теоретическое и практическое значение актов имеет их деление по органам государственного управления, издающим акты (по наименованию). Дело в том, что наименование актов предопределяет собой специфическую форму, которая призвана отражать особенности содержания юридических актов.

По наименованию акты подразделяются: постановления Правительства и распоряжения Премьер-министра; постановления, приказы, уставы, положения, правила, инструкции республиканских органов исполнительной власти; решения местных органов исполнительной власти, распоряжение их руководителей.

Известно, что Закон «О Совете Министров Республики Беларусь» не содержит указаний о видах актов, издаваемых республиканскими и местными органами исполнительной власти. А вот в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» и в положениях о каждом органе исполнительной власти такой перечень имеется. В соответствии со ст. 18 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г., № 361-З (в ред. Закона от 02.07.2009 г., № 31-З) «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» нормативные правовые акты министерств, иных республиканских органов государственного управления принимаются (издаются) в форме постановлений и приказов, принимаемые (издаваемые) министерствами, иными республиканскими органами государственного управления, иные нормативные правовые акты (инструкции, положения, уставы, правила) утверждаются постановлениями или приказами. Статья 19 вышеназванного Закона определяет, что местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах своей компетенции принимают нормативные правовые акты в форме решений[3].

Постановления республиканского органа государственного управления - нормативные правовые акты, принимаемые коллегиально на основе и во исполнение нормативных правовых актов большей юридической силы в пределах компетенции соответствующего государственного органа и регулирующие общественные отношения в сфере исполнительно-распорядительной деятельности.

Регламент - нормативный правовой акт, принятый (изданный) Главой государства, органами законодательной, исполнительной, судебной власти, а также органами местного управления и самоуправления и содержащий совокупность правил, определяющих процедуру деятельности соответствующих органов.

Инструкция - нормативный правовой акт, детально определяющий содержание и методические вопросы регулирования в определенной области общественных отношений.

Правила - кодифицированный нормативный правовой акт, конкретизирующий нормы более общего характера с целью регулирования поведения субъектов общественных отношений в определенных сферах и по процедурным вопросам.

Устав (положение) - нормативный правовой акт, определяющий порядок деятельности государственного органа (организации), а также порядок деятельности государственных служащих и иных лиц в определенных сферах деятельности.

Приказ республиканского органа государственного управления - нормативный правовой акт функционально-отраслевого характера, издаваемый руководителем республиканского органа государственного управления в пределах компетенции возглавляемого им органа в соответствующей сфере государственного управления.

Решения органов местного управления и самоуправления - нормативные правовые акты, принимаемые местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами в пределах своей компетенции с целью решения вопросов местного значения и имеющие обязательную силу на соответствующей территории.

Конкретное содержание актов органов государственного управления разнообразно. Они могут регламентировать как основные вопросы организации и деятельности самих органов, так и вопросы практического руководства подчиненными им объектами управления. Могут быть как индивидуальными, так и нормативными актами. Следует заметить, что иногда на практике трудно различить индивидуальные акты от нормативных. Дело в том, что сами акты представляют собой объединение двух правовых форм деятельности – правотворческой и правоприменительной. Например, приказы являются нормативными в той их части, в какой они имеют правотворческий характер, и в соответствии с этим представляют собой юридические предписания – форму права.

Многие приказы являются индивидуальными, внутриорганизационными. Они издаются по личному составу аппарата органа (например, приказы об утверждении номенклатуры должностей, о приеме, увольнении, о поощрениях, дисциплинарных взысканиях и т.п.). Отдельные приказы (постановления) по своему содержанию носят информационно-передаточный характер. В них излагается содержание актов Совета Министров, отдельных министерств, государственных комитетов осуществляющих межотраслевые функции, здесь обычно содержатся конкретные указания о проведении действий общего характера в связи с изложенным актом.

Разграничивая постановление и приказ республиканского органа государственного управления, следует отметить, что эти акты по своей сущности аналогичны. Но постановление – это документ, содержащий решение по важнейшему вопросу, принятое в рамках установленной процедуры и компетенции. Оно является, как правило, нормативным по своему правовому содержанию. Обычно постановлениями утверждаются различные инструкции, положения, правила, действующие в различных отраслях, сферах управления, в межотраслевом управлении. Приказы – преобладающая разновидность правовых актов управления, которые издаются на основах единоначалия по важнейшим вопросам функционирования системы исполнительной власти. Так, приказами регламентируются цели и задачи, стоящие перед соответствующими органами в настоящее время и в перспективе, возлагаются обязанности и предоставляются права, решаются вопросы создания, реорганизации и ликвидации организаций в отдельно взятой системе государственных органов, основные направления служебной деятельности и т. д. Приказами могут также устанавливаться принципы, формы, методы деятельности подчиненных органов.

Дополнительно можно выделить и такие критерии классификации правовых актов управления: по характеру предписаний – императивные, поручительные, рекомендательные; по сфере правового регулирования правовые акты управления можно подразделить на внутренние и внешние. Первую группу составляют акты, действующие в рамках системы органа исполнительной власти. Они составляют подавляющее большинство в общей массе актов управления. Внешние акты управления направлены на упорядочение общественных отношений, возникающих вне указанной системы органов, регулирование которых отнесено к компетенции конкретного органа исполнительной власти; по субъекту принятия можно выделить акты: изданные в рамках системы одного органа исполнительной власти; изданные совместно несколькими органами исполнительной власти; по степени доступности правовые

акты подразделяются на не имеющие ограничений доступа (открытые) и имеющие такие ограничения (закрытые).

Правовые акты управления могут издаваться в следующих формах: письменной, устной и конклюдентной. А.Н. Крамник выделяет и такую форму как молчание (подразумеваемые правовые акты управления) и далее обосновывает ее существование в процедуре принятия законов. «В Республике Беларусь подобное относится к принятию законов. Так, в соответствии с частью 4 статьи 100 Конституции Республики Беларусь Совет Республики должен рассмотреть законопроект, переданный Палатой представителей в течение двадцати дней, а при объявлении законопроекта срочным - десяти дней. В случае нерассмотрения законопроекта в указанные сроки закон считается одобренным Советом республики. По части 6 статьи 100 Конституции Республики Беларусь закон, принятый Палатой представителей и Советом Республики, представляется Президенту Республики Беларусь на подпись. Если Президент не возвращает его на протяжении двух недель, то закон считается подписанным»[4]. В соответствии со статьей 48 «Согласование проекта нормативного правового акта» Закона «О нормативных правовых актов Республики Беларусь» «Проект нормативного правового акта считается согласованным в случае непредставления в определенный срок (при согласовании проекта нормативного правового акта выражение в письменной форме согласия либо несогласия государственного органа (организации) с соответствующим проектом производится не позднее чем в тридцатидневный срок со дня получения в установленном порядке проекта, а его визирование - не позднее чем в пятидневный срок, если иное не предусмотрено законами, решениями Президента, Совета Министров, Администрации Президента) информации о согласовании, отсутствия предложения о продлении срока согласования с обоснованием необходимости такого продления или отказа в продлении срока согласования»[5].

Письменный административный акт представляет собой оформленный в соответствии с предъявляемыми требованиями письменный документ, в котором содержатся требования, предписания, положения, правила и т. д. Устные административные акты (ими являются, как правило, приказы, распоряжения, команды, указания и т. п.) не требуют соответствующего письменного оформления, так как они предназначены для быстрого и оперативного вмешательства в текущее управление в целях решения каждодневных управленческих задач и выполнения самых общих функций управления. Все большее применение находит конклюдентная форма правовых актов: дорожные знаки, специальные сигналы и обозначения, звуковой и шумовые сигналы и т. д. В данном случае волеизъявление властвующего субъекта находит свое выражение в конкретных жестах, знаках, сигналах. Например, к таким актам можно отнести: сигналы и специальные знаки на воздушном, железнодорожном, морском и речном транспорте, которые применяются в целях обеспечения безопасного движения различных транспортных средств; «зеленый коридор» в международных аэропортах, когда пассажир выбирает по своему усмотрению путь таможенного досмотра (в данном случае конклюдентный акт выражен в форме предложения, а не распоряжения, указания или запрета); жесты сотрудника ГАИ, регулирующего порядок движения транспорта и пешеходов. Все эти и другие конклюдентные административные акты должны быть обязательно исполнены теми, кому они адресованы, так как они влекут юридические последствия в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения этих указаний или запретов. При их осуществлении возникают, изменяются или прекращаются административно-правовые отношения.

2. Отличие правового акта управления от других действий администрации, от юридических документов, от иных актов.

От закона акт управления отличается тем, что он носит подзаконный характер. Закон имеет высшую юридическую силу в системе правовых актов, регулирует наиболее важные общественные отношения. Правовой акт управления, так же, как и закон, является

юридическим актом, регулирующим общественные отношения, поскольку налагает определенные обязанности или предоставляет те или иные права.

Никакой акт государственного управления не может отменить или изменить закон. Если акт управления противоречит закону, то действует закон, тогда как закон может отменить или приостановить действие акта управления. Помимо этого, акт управления может быть также приостановлен, изменен или отменен не только органом, издавшим данный акт, но и вышестоящим полномочным органом власти. А отменить, изменить или приостановить действие закона может только законодатель. Отсюда логически вытекает, что закон является юридическим источником для правовых актов управления. Следовательно, закон и правовой акт управления обладают различной юридической силой.

Все акты управления, изданные на основе и во исполнение законов с соблюдением необходимых процедур, обязательны к исполнению в такой же степени, как и законы. При этом действует общее правило права: всякий законный акт государственного органа, вступивший в силу, одинаково обязателен для адресата, и государство обеспечивает исполнение любого законного акта независимо от того, от какого государственного органа он исходит.

Правовые акты управления не следует смешивать с судебными актами. К последним можно отнести определение, постановление, приговор, решение. Правовые акты управления отличаются от актов судебных органов государственной власти своим преимущественно позитивным характером, выражающимся в том, что с их помощью организуется процесс функционирования механизма исполнительной власти с целью упорядочивающего воздействия на различные стороны государственной и общественной жизни. Судебные акты имеют ярко выраженный юрисдикционный характер; для управленческих актов юрисдикция не является приоритетной. Кроме того, правовые акты управления не могут отменить либо изменить судебные акты, хотя последние такую возможность в их отношении имеют. Наконец, правовые акты нередко играют роль доказательств в судебном процессе (например, по жилищным, трудовым, административным делам).

Отметим, что правовые акты управления обычно издаются в связи с совершением органами государственного управления и их должностными лицами правомерных действий, направленных на организацию и осуществление повседневного руководства различными сферами государственной и общественной жизни. Кроме того, в отличие от судебного акта, правовой акт управления может быть как индивидуальным, так и нормативным.

Другое отличие вытекает из того факта, что судебный акт принимается судом. При этом судья в своих действиях независим, руководствуется только законом и правосознанием. Отсюда следует, что никто не вправе указывать судье и предопределять то или иное разрешение вопроса. Правовые акты управления, напротив, могут быть приняты не только на основании и во исполнение закона, но и по прямому поручению вышестоящего субъекта, обладающего правом давать обязательные для исполнения предписания. Такими предписаниями зачастую заранее предreshен тот или иной вариант разрешения управленческого вопроса.

Правовые акты управления отличаются и от актов прокурорского надзора. К последним относятся протест, предписание, представление, постановление и официальное предупреждение. Следует отметить, что акт прокурорского надзора представляет собой форму реагирования прокурора на нарушения законности. Такой акт всегда является индивидуальным. Акт прокурорского надзора, в отличие от правового акта управления, не содержит управленческих предписаний.

Акты органов прокуратуры и суда выступают в качестве формы административной деятельности, они обладают всеми признаками актов управления с той лишь разницей, что издаются не органами управления. Точно так же можно к актам управления отнести и некоторые акты общественных организаций, когда последние осуществляют государственные функции по поручению полномочных государственных органов.

Необходимо отличать правовые акты управления от гражданско-правовых договоров, для которых требуется взаимное волеизъявление и безусловное юридическое равенство сторон. Гражданско-правовой договор – всегда результат добровольного взаимного волеизъявления равных субъектов. Для издания же правового акта управления в ряде случаев не требуется ни согласия адресата, ни даже формального равенства сторон.

Правовые акты управления следует отличать от служебных документов и документов, имеющих юридическое значение.

К документам, имеющим юридическое значение, можно отнести, например, аттестат, диплом, служебное удостоверение, справки и т. д. Такие документы не устанавливают, не изменяют и не прекращают правоотношений, а только удостоверяют тот или иной факт.

Существенно отличаются правовые акты управления и от документов, имеющих юридическое значение. Такими документами являются: паспорт гражданина Республики Беларусь, удостоверение водителя транспортного средства, технический паспорт автомобиля, удостоверение личности, пропуск, трудовая книжка, диплом об окончании вуза, аттестат об окончании школы и т.д. Все названные документы удостоверяют те или иные факты, составляются по установленной законом форме, которая и придает им юридическое значение. Однако указанные документы не порождают и не изменяют правоотношений, т.е. не влекут юридических последствий. Служебный документ удостоверяет определенный факт, т.е. является источником информации. Однако он не имеет юридического значения. К служебным документам относятся, в частности, акты ревизии, отчеты, докладные (служебные) записки, справки, стенограммы совещаний и др. Служебный документ может являться основанием для издания правового акта управления. Так, на основании заключения по факту дисциплинарного проступка руководителем может быть издан приказ о наложении на виновного работника дисциплинарного взыскания.

Правовые акты управления отличаются также от актов негосударственных (государственных), общественных организаций и иных объединений. Последние обязательны лишь для членов организации (объединения), их исполнение обеспечивается средствами и методами самой организации. Юридическим государственно-властным характером акты негосударственных органов и организаций не обладают и издаются от имени негосударственной организации или объединения.

Действие же актов управления, принимаемых государственными органами, может выходить далеко за пределы данного учреждения или предприятия.

Акты общественных организаций всегда связаны по своему содержанию с целью данной общественной организации, закрепленной в уставе или положении. Исполнение актов общественных организаций обеспечивается исключительно мерами морального воздействия. Эти акты не имеют государственного и правового характера.

3. Требования, предъявляемые к актам государственного управления и последствия их несоблюдения.

Эффективность управленческих решений зависит от многих факторов: их качества; организации исполнения; стабильности обстановки; квалификации кадров и др.

Качество правовых актов управления зависит от соблюдения их авторами ряда требований. Требования к правовым актам управления охватывают весь процесс рождения и действия актов, поэтому их можно разделить на требования, относящиеся к разработке и принятию актов управления, вступлению их в действие, к содержанию и форме.

Одним из важнейших условий юридической силы правового акта является его соответствие установленным требованиям, предъявляемым к его юридическому содержанию и к порядку его издания, то есть в конечном счете к требованиям законности актов управления.

Рассматривая указанную проблему и основываясь на освещении ее в административно-правовой литературе, можно выделить три основные группы требований:

1. Общими важнейшими требованиями, предъявляемыми к управленческим актам, являются их законность и целесообразность.

Общие требования законности, которым должны удовлетворять все акты управления, независимо от того, как они создаются, по какому вопросу и каковы их юридические свойства. Конкретно они заключаются в следующем:

1. Всякий акт управления может быть издан лишь в пределах компетенции соответствующего органа. Он должен основываться на требованиях Конституции, законов, декретов и указов Президента, актов вышестоящих органов государственного управления. Акт управления, изданный органом или должностным лицом по вопросу, относящемуся к компетенции другого органа или должностного лица, подлежит отмене, ибо он издан в нарушение его компетенции. Это требование юридической обоснованности акта управления исключает не только формальное противоречие акта управления закону, но и возможность фактического нарушения ими прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций;

2. Правовой акт управления должен приниматься в установленном порядке. Например, акты, принимаемые коллегиальными органами, должны обсуждаться на заседаниях этих органов при наличии кворума, то есть простого или квалифицированного (не менее двух третей) большинства членов данного коллегиального органа. Без выполнения этого требования акты являются незаконными. Также незаконны акты, принимаемые путем опроса или в «рабочем порядке», без обсуждения их на заседаниях коллегиального органа.

Акты, принимаемые единоначальными органами, а также руководителями коллегиальных органов по вопросам, не требующим коллегиального обсуждения, должны приниматься на основе тщательного изучения всех обстоятельств, обусловивших их принятие. В необходимых случаях они должны приниматься после консультаций со специалистами, предварительного обсуждения проектов на заседаниях совещательных органов, образованных в единоначальных органах исполнительной власти (например, на заседаниях коллегий министерств и др.).

3. Акт управления не должен ограничивать или нарушать права и законные интересы граждан, государственных и негосударственных организаций.

4. Целесообразность акта управления означает его полезность с точки зрения государственных интересов, а не личных и аппаратных. Поэтому акты управления должны быть научно обоснованными по содержанию и грамотными по форме. Чтобы акт был целесообразным, он должен соответствовать реальной обстановке и быть своевременно принятым. Очень важно обеспечить также комплексность в решении вопросов, учитывать ранее принятые акты.

Принимая сложные и уникальные решения, органы исполнительной власти часто не имеют ни времени, ни возможности получить, обработать всю необходимую информацию, просчитать все возможные варианты действий и последствий. В ряде случаев решения принимаются в условиях дефицита информации, большей или меньшей неопределенности, связаны с управленческим риском. Поэтому огромное значение имеют квалификация, профессионализм должностных лиц, их знания, опыт, интуиция, мастерство.

Нецелесообразность акта может сделать его эффективность нулевой. Более того, исполнение такого решения может причинить огромный вред обществу, несравнимый с затратами на подготовку, принятие и исполнение решения.

5. Правовой акт управления должен быть издан по установленной форме и подписан надлежащими должностными лицами. Форма акта (структура его составных частей, язык и стиль изложения, реквизиты) активно воздействует на содержание. Она побуждает субъекта управления с особой тщательностью подходить к решению дела. 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 скрупулезно относиться к акту с точки зрения его законности. Требование подписи акта определяет

ответственность субъекта управления за его содержание. Следовательно, вопрос о соблюдении формы акта - это не технический вопрос, в 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.

2. Специальные требования законности (дополнительные) предъявляются к некоторым актам государственного управления в зависимости от их содержания и назначения:

1. Некоторые акты могут быть изданы лишь в определенный срок. Это требование имеет различные цели. В одних случаях – оперативность в решении вопроса (например, при издании решений по обращениям граждан), в других – возможность более точного учета обстоятельств, связанных с причиной издания акта (например, постановление о наложении административного взыскания должно издаваться с соблюдением сроков, указанных в статье 7.6 КоАП; Приказ о наложении дисциплинарного взыскания на сотрудника органов внутренних дел издается с соблюдением сроков, указанных в статье 46 Дисциплинарного устава органов внутренних дел).

2. Многие акты издаются после предварительного согласования с другими государственными органами, заинтересованными сторонами, с предшествующим получением заключений компетентных органов.

3. Отдельные акты могут издаваться лишь по отношению к лицам, достигшим определенного возраста (например, в соответствии со статьей 4.3 «Возраст, с которого наступает административная ответственность» КоАП административная ответственность наступает по общему правилу с 16 летнего возраста, часть вторая указанной статьи определяет перечень административных правонарушений, ответственность за совершение которых наступает с 14 летнего возраста. Следовательно, составлять административно-процессуальные документы в соответствии с ПИКоАП в отношении конкретного лица для привлечения к административной ответственности можно соблюдая требования статьи 4.3 КоАП);

4. В отдельных случаях акты управления могут издаваться лишь при наличии оснований в виде других правовых актов.

3. Организационно-технические требования, предъявляемые к актам государственного управления, призваны обеспечить конкретное оперативное и дифференцированное руководство. Акты управления должны издаваться своевременно и по тем вопросам, которые именно в данный момент требуют разрешения, и с помощью правовых средств.

В целях осуществления дифференцированного руководства акты управления должны издаваться в соответствии с особенностями отраслей и сфер государственного управления, спецификой задач тех или иных органов управления и должностных лиц.

Акты должны быть внутренне согласованными, логично построенными и соответствовать нормотворческой технике. При изложении текста сначала размещаются более общие, а затем более конкретные положения.

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

Названия правового акта управления, раздела, главы и статьи должны быть лаконичными, четко сформулированными и отражать их основное содержание.

Изложение правового акта управления должно быть лаконичным, преимущественно утвердительным и в настоящем времени.

Название акта должно быть четким, кратким, отражать предмет правового регулирования акта и его основное содержание.

Структура акта должна обеспечивать расположение нормативных предписаний в логической последовательности, облегчать его восприятие, способствовать правильному пониманию и применению акта. Структурными элементами нормативного правового акта являются преамбула, разделы, главы, статьи, пункты, подпункты, части, абзацы.



Обязательными реквизитами правовых актов управления являются: вид акта (постановление Совета Министров, постановления (приказы) республиканских органов государственного управления, решения местных органов исполнительной власти и др.); дата, место принятия (издания) акта и его регистрационный номер; подписи лиц, уполномоченных подписывать соответствующие акты.

Языковые и стилистические требования, предъявляемые к тексту правового акта управления: текст излагается лаконично, простым и ясным языком, исключаям различное толкование норм, с соблюдением официально-делового стиля литературного языка и юридической терминологии; в тексте не допускается употребление: просторечий и экспрессивных форм разговорной речи, в одном и том же смысле разных понятий (терминов), иноязычных заимствований при наличии равнозначных слов и терминов в белорусском или русском языке, нечетких словосочетаний, обобщенных рассуждений, восклицаний и призывов, образных сравнений, эпитетов, метафор, аббревиатур, кроме общеизвестных, ненормативной лексики.

Как правило, текст акта должен быть отпечатан. Письменные акты – особый вид служебных документов и в ряде случаев они должны быть оформлены на специальных бланках, формулах, иметь четкие оттиски штампов, печатей.

Таковы основные требования, предъявляемые к актам управления. При нарушении юридических требований, предъявляемых к актам управления, может встать вопрос об их действительности. В зависимости от степени и характера нарушения акты управления становятся дефектными. Такие акты принято подразделять на оспоримые и ничтожные.

Оспоримыми называются правовые акты управления, которые подлежат обязательному исполнению, но могут быть оспорены заинтересованными органами или лицами.

Например, оспоримыми являются акты, которые содержат неточности фактического характера. Оспоримые акты могут быть признаны правомерными (после устранения обнаруженных в них недостатков) или недействительными. А для должностного лица, издавшего незаконный акт, последствия могут наступить самые отрицательные, вплоть до освобождения от должности и юридической ответственности.

В государственном управлении существует презумпция правильности актов управления, то есть предполагается, что акт управления принят и издан с соблюдением всех юридических требований и обязателен для тех, кому он адресован. А значит, он должен исполняться, сомнения в его законности не препятствуют его действию. Правовой акт управления может утратить юридическую силу не только в связи с признанием его недействительным. Он может быть отменен органом, издавшим этот акт, или вышестоящим государственным органом, пользующимся правом такой отмены. Недействительность оспоримых актов управления устанавливается только в официальном порядке. Основаниями отмены актов управления могут быть: незаконность акта; практическая нецелесообразность; необходимость замены устаревшего акта новым.

Акты управления оспариваются в форме прокурорского протеста или жалоб. Если, например, орган государственного управления, рассматривающий жалобу гражданина, признает ее обоснованной, он принимает решение об отмене обжалованного акта как недействительного.

Право отмены и приостановления актов относится к компетенции вышестоящих органов государственного управления. Действие некоторых актов управления может быть приостановлено на основе внесения протеста прокурора или подачи жалобы гражданином.

Кроме того, многие акты вправе признать незаконными суды (например, Конституционный Суд).

По названным основаниям могут производиться и изменения актов управления, а также поправки и дополнения.

От отмены правовых актов управления следует отличать их приостановление, которое означает официальное временное прекращение действия акта до рассмотрения органом,

который обладает правом отмены акта. Приостановление действий актов управления производится в тех случаях, когда уполномоченный на то орган считает изданный акт незаконным либо нецелесообразным, но не обладает правом на его отмену.

Действие некоторых актов (например, постановления о наложении административных взысканий согласно ст.11.12 ПИКОАП Республики Беларусь) начинается по истечению сроков на обжалование (опротестование).

Ничтожные акты государственного управления – это неправомерные акты, юридическая несостоятельность которых настолько очевидна, что они не могут подлежать исполнению, пороки таких актов не могут быть устранены (например, предписания руководителя, подчиненному главному бухгалтеру совершать финансовые операции, противоречащие закону). Подобные акты не порождают юридических последствий. Подчиненные не только не вправе их исполнять, но и несут всю полноту ответственности в случае их исполнения.

Акты признаются ничтожными, если: 1) есть прямое указание закона; 2) приняты с нарушением компетенции издавших их органов; 3) нет законного основания (заявления, заключения и др.) для принятия акта; 4) нарушен срок давности; 5) акт предписывает совершение преступления и т.д.

Еще в артикулах Петра I указывались три условия необязательности приказа начальника, если «требуемое деяние: а) не касается службы; б) непристойно ей; в) не соединено с пользой его Величеству или государству» .

Особое значение законности и действительности актов управления имеет соблюдение процедуры их принятия.

Порядок принятия и подготовки проектов нормативных правовых актов Президента, Палаты представителей и Совета Республики Национального собрания, Совета Министров, республиканских органов государственного управления, Национального банка, Национальной академии наук Беларуси, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, технико-юридические требования к их оформлению, определяются Законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» и Правилами подготовки проектов нормативных правовых актов, утвержденных Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г., № 359 (ред. Указа от 28.01.2010 г., № 53) «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности».

Стадии принятия правового акта управления (далее акт): планирование нормотворческой деятельности; нормотворческая инициатива; подготовка проекта; принятие (издание); включение в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь; опубликование.

Подготовка проектов актов осуществляется, как правило, на плановой основе, которая включает утверждение нормотворческими органами (должностными лицами) ежегодных планов подготовки проектов актов.

Для разработки проекта акта по решению органа государственного управления, ответственный за подготовку проекта акта, может в установленном порядке, в том числе путем создания временной комиссии (рабочей группы), привлекать специалистов заинтересованных государственных органов (организаций), научных учреждений, а при отсутствии специалистов, обладающих необходимыми профессиональными навыками в области регулируемых отношений, – также специалистов иных организаций, в первую очередь государственных.

Подготовка проекта 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.

Форма проекта акта определяется исходя из компетенции нормотворческого органа (должностного лица) и содержания проекта акта.

Например, проекты актов Совета Министров подготавливаются в форме постановлений, а республиканских органов государственного управления постановлений или приказов.

Проекты актов республиканских органов государственного управления, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан или носящие межведомственный характер, подготавливаются только в форме постановлений и принимаются после одобрения их на коллегиях соответствующих республиканских органов государственного управления.

Проект акта до внесения его в нормотворческий орган (должностному лицу) подлежит согласованию с заинтересованными государственными органами (организациями), если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством Республики Беларусь, а также, если в акте содержатся нормативные правовые предписания и (или) поручения, касающиеся других государственных органов (организаций).

Согласование проекта акта проводится посредством: выражения в письменной форме согласия либо несогласия государственного органа (организации) с соответствующим проектом с обоснованием имеющихся замечаний и предложений; визирования, при котором руководитель государственного органа (организации) визирует проект акта (при наличии по нему замечаний и предложений - с их обоснованием и приложением предлагаемой редакции проекта акта или его отдельных положений в соответствии с установленными правилами нормотворческой техники.

При согласовании проекта акта выражение в письменной форме согласия либо несогласия государственного органа (организации) с соответствующим проектом производится не позднее чем в тридцатидневный срок со дня получения в установленном порядке проекта, а его визирование - не позднее чем в пятидневный срок, если иное не предусмотрено действующим законодательством.

Проект акта считается согласованным в случае непредставления в определенный срок информации о согласовании, отсутствия предложения о продлении срока согласования с обоснованием необходимости такого продления или отказа в продлении срока согласования.

Проект акта подлежит обязательной юридической экспертизе. Обязательная юридическая экспертиза в зависимости от вида акта проводится: проектов постановлений Совета Министров - Министерством юстиции, уполномоченным структурным подразделением Аппарата Совета Министров; проектов нормативных правовых актов республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, других государственных органов - их юридическими службами. Например, акты МВД проходят юридическую экспертизу в управлении правового обеспечения Штаба МВД Республики Беларусь.

К проекту акта, вносимому в нормотворческий орган (должностному лицу), в зависимости от его вида прилагаются: сопроводительное письмо и обоснование необходимости принятия (издания) акта, включая финансово-экономическое обоснование; документы, содержащие информацию о согласовании (визировании) проекта; экспертные заключения по проекту; список лиц, подготовивших проект; иные документы, относящиеся к проекту (по усмотрению субъекта, вносящего проект).

Проект акта, внесенный в установленном порядке, должен быть рассмотрен нормотворческим органом (должностным лицом), который по результатам рассмотрения принимает одно из решений: одобрить проект и принять (издать) акт; отклонить проект с указанием мотивов и причин; отложить принятие (издание) акта на определенный срок; вернуть проект на доработку с указанием своих замечаний и предложений, если иное не установлено законодательством Республики Беларусь.

Акт после его рассмотрения принимается (издается) уполномоченным на то органом (должностным лицом) с соблюдением процедуры, определенной соответствующими нормативными правовыми актами.

Подписание официального текста акта осуществляется: постановлений Совета Министров, актов республиканских и местных органов исполнительной власти -

руководителем органа, принявшего (издавшего) акт, а в его отсутствие - лицом, исполняющим его обязанности.

Акты (как правило, носящие нормативный характер) подлежат включению в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, ведение которого осуществляется Национальным центром правовой информации Республики Беларусь.

Правовым актам управления, включенным в Национальный реестр правовых актов, присваиваются регистрационные номера Национального реестра правовых актов Республики Беларусь. К актам республиканских органов государственного управления, областных, Минского городского исполнительных комитетов, направляемым в Национальный центр правовой информации для включения их в Национальный реестр правовых актов, прилагается заключение Министерства юстиции о включении в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, а к актам исполнительных и распорядительных органов базового уровня - заключение соответствующего управления юстиции областного исполнительного комитета о включении в Национальный реестр правовых актов, принятые по результатам обязательной юридической экспертизы.

В случаях, требующих оперативного доведения до всеобщего сведения нормативных правовых актов Совета Министров, республиканских органов государственного управления, которые направлены на стабилизацию ситуации на потребительском и валютном рынках, их официальное опубликование осуществляется путем размещения на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь с последующим официальным опубликованием в официальном периодическом печатном издании «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь», его электронной версии и иных источниках в соответствии с законодательством.

Под официальным опубликованием нормативных правовых актов понимается доведение их до всеобщего сведения путем воспроизведения текста нормативных правовых актов в периодическом печатном издании Национального реестра правовых актов Республики Беларусь, его электронной версии и иных официальных изданиях: периодическом печатном издании Национального реестра правовых актов Республики Беларусь, его электронной версии; газете «Рэспубліка» (постановления Совета Министров Республики Беларусь, распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь, нормативные правовые акты Национального банка, Национальной академии наук Беларуси, министерств и иных республиканских органов государственного управления).

Датой официального опубликования акта считается день выхода в свет официального издания, в котором помещен этот акт.

Не подлежат опубликованию акты или отдельные их положения, содержащие государственные секреты или иные охраняемые законодательством Республики Беларусь сведения.

Постановления Совета Министров нормативного характера подлежат обязательному официальному опубликованию. Акты республиканских и местных органов исполнительной власти подлежат обязательному официальному опубликованию после включения их в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь.

Отметим, что вступление нормативных правовых актов в силу может осуществляться по одному из следующих вариантов:

- через десять дней после официального опубликования (решения референдумов, декреты Президента и законы);
- со дня включения в Национальный реестр (указы Президента, постановления Совета Министров, акты органов исполнительной власти);
- со дня принятия (правовые акты, не имеющие нормативного характера, распоряжения руководителей органов исполнительной власти);
- с иного определенного срока (например, некоторые нормативные правовые акты, особенно кодексы, как правило, вступают в силу с конкретной даты, что вызвано

значимостью акта, необходимостью подготовить новые процедурные правила, разъяснить отдельные положения правоприменителям).

Правовые акты управления, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, вступают в силу только после их официального опубликования.

Правовые акты управления республиканских органов государственного управления имеют обязательную силу на всей территории Республики Беларусь, акты местных органов государственного управления - на соответствующей территории Республики Беларусь.

#### **Раздел 4. Административно-правовые основы управления экономической, социально-культурной и административно-политической сферами. Межотраслевое управление**

##### **Тема 10 Административно-правовые основы управления экономической сферой**

Вопросы:

1. Административно-правовые и организационные основы управления экономикой.
2. Управление отраслями экономики.

1. Административно-правовые и организационные основы управления экономикой.

Перед тем, как приступить к рассмотрению вопросов, рассматриваемой темы, необходимо уяснить, во-первых, что такое экономика, какова ее роль в обществе, и, во-вторых, каким образом государство, используя принадлежащие ему средства, наиболее эффективно может воздействовать на экономические процессы, в целях улучшения благосостояния населения.

Следует отметить, что экономика, как социальное явление изучается наукой экономической теории. В рамках данной науки экономика понимается как поведение людей и их групп в производстве, распределении, обмене и потреблении материальных благ в целях удовлетворения потребностей при ограниченных ресурсах .

Существует множество научных теорий и подходов к сущности экономики и роли государства в ее регулировании от либеральной, предполагающей полную свободу хозяйствующих субъектов и минимальное вмешательство государства в ее регулирование до теории, тотального регулирования экономических отношений и отрицания основных экономических законов, где даже спрос и предложение регулируется государственным аппаратом.

Между тем, как показывает весь ход мировой истории, крайние формы организации экономической жизни общества, как правило, являются малоэффективными и зачастую приводят не только к смене экономической политики государства, но и к полной замене общественного и политического строя.

Для наиболее полного представления о роли государства в регулировании экономических процессов, необходимо уяснить роль самой экономики как системы общественных отношений в структуре общества, ее воздействии на общественные связи и отношения.

По сути, роль экономики как системы общественных отношений заключается в производстве, распределении и обмене материальных благ и услуг.

Таким образом, можно выделить основные функции экономики в обществе:

1. Производство материальных благ и услуг;
2. Распределение произведенных материальных благ и услуг;
3. Обмен материальными благами и услугами.

Государство, как политическая организация общества может принимать участие в осуществлении всех функций экономики, причем степень участия государственных

институтов в осуществлении экономических функций может быть различной, исходя из тех целей и задач, которые государство ставит перед экономикой.

Согласно Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года, важнейшими задачами обеспечения устойчивого развития Беларуси является переход на инновационный путь развития, реализация общесистемных преобразований экономики и общества. В области экономики к таким задачам относятся построение высокоэффективной социально ориентированной рыночной экономики с развитыми институтами предпринимательства и рыночной инфраструктурой, действенными механизмами государственного и рыночного регулирования.

Таким образом, государство поставило перед собой довольно сложную задачу: обеспечение максимальной социально-экономической справедливости среди представителей всех слоев населения при существовании экономической независимости и самостоятельности субъектов хозяйствования, свободе ценообразования и т.д. Обеспечение выполнения поставленных задач видится в создании такой экономической макросреды, которая позволяла бы в максимально полном объеме реализовывать свои способности, права и законные интересы любым субъектам экономических отношений и при этом обеспечивала бы соблюдение публичных интересов. И если первая задача предполагает минимальное вмешательство государства в экономические процессы, которое ограничивается лишь определением «правил игры», то выполнение второй задачи напрямую зависит от действий государства в лице его аппарата и обусловлено существованием определенных угроз публичным интересам в связи с особенностями функционирования экономики.

Следовательно, следует отметить, что создание условий для развития свободной рыночной экономики отнюдь не означает отход государства от регулирования экономических процессов, бесконтрольность и вседозволенность действий субъектов экономических отношений, отказ государства от защиты публичных интересов, поскольку основной целью экономики государства в конечном итоге является улучшение благосостояния всего общества, а не отдельных его членов, представленных субъектами предпринимательской деятельности. Реализация задач, поставленных в национальной стратегии устойчивого развития, в первую очередь зависит от государственной экономической политики, направленной на создание условий для развития свободных рыночных отношений, при максимальном обеспечении публичных интересов.

Следует отметить, что необходимость государственного вмешательства в деятельность субъектов хозяйствования обусловлена тем, что игнорирование ими публичных интересов в погоне за снижением издержек производства и увеличением прибыли часто может сопровождаться обоснованными с экономических позиций, но представляющими некоторую угрозу публичным интересам действиями.

Условно такие угрозы можно разделить на две основные группы, исходя из сфер государственных (публичных) интересов:

- Чисто экономические (угроза прямых финансовых потерь в результате недополучения государством от субъектов экономической активности налоговых и иных обязательных платежей) (далее – экономические угрозы);
- Угрозы общественной безопасности, общественному порядку, нравственности, здоровью населения, окружающей среде, связанные с особенностями свойств продукции или услуг, технологического процесса производства, качества выпускаемого продукта или оказываемой услуги (далее – угрозы интересам безопасности).

Средства устранения или нивелирования рассматриваемых угроз публичным интересам в экономической сфере можно классифицировать, в том числе исходя из особенностей самих угроз. Так, устанавливая императивными методами виды и размеры обязательных налогов, сборов и иных обязательных платежей, государство может оказывать воздействие на волю субъектов экономической активности в целях устранения экономических угроз, путем использования экономических методов, которые предполагают

материальную и финансовую заинтересованность субъектов хозяйствования в формировании ими необходимой государству модели поведения.

К таким средствам можно отнести:

- Возможности государственного кредитования (например, чем больше налогооблагаемая прибыль предприятия, тем больше размер выдаваемого кредита и меньше процентная ставка по нему);

- Средства налогового стимулирования (чем выше налогооблагаемая прибыль предприятия, тем ниже процент совокупного налога) и т.д.

Средства устранения (нивелирования) угроз интересам безопасности связаны с возможностью государства диктовать свою волю участникам экономических отношений, и напрямую устанавливать правила должного поведения в экономической сфере.

Исходя из характера угроз интересам безопасности в экономической сфере административно-правовые средства их устранения подразделяются на:

- Средства, направленные на обеспечение соответствия производимого продукта (оказываемой услуги) определенным требованиям и стандартам, соблюдение которых обеспечивает отсутствие свойств товара (услуги), угрожающих интересам безопасности. К таким средствам следует относить сертификацию продукции и услуг;

- Средства, направленные на обеспечение определенного порядка осуществления того или иного вида предпринимательской деятельности, установление технологических правил производства продукции или услуг, а также оказывающие влияние на формирование структуры и штатов субъектов предпринимательства. Таким средством является лицензирование отдельных видов деятельности;

Следует отметить, что обе рассматриваемые группы средств обеспечения публичных интересов в экономической сфере относятся к административно-правовым, поскольку в исследуемых правоотношениях обязательно присутствует орган государственного управления, наделенный государственно-властными полномочиями по отношению к субъекту предпринимательской активности. Применение указанных средств урегулировано нормами, содержащимися в различных нормативных правовых актах, регламентирующих взаимоотношения указанных органов исполнительной власти с субъектами хозяйствования. Отличие между рассматриваемыми средствами обеспечения публичных интересов в экономической сфере состоит в способах воздействия на волю хозяйствующих субъектов. Так экономические средства направлены на формирование должной модели поведения путем воздействия на личные эгоистические интересы субъектов хозяйствования. Средства обеспечения безопасности устанавливают обязанность субъектов поступать тем или иным образом, независимо от их воли.

Третья группа средств обеспечения публичных интересов в экономической сфере связана с возможностью государственного принуждения. Данные средства представляют собой совокупность правовых норм, устанавливающих обязанность субъектов предпринимательской активности претерпеть определенные негативные правовые последствия за нарушения требований правовых норм, направленных на обеспечение публичных интересов в экономической сфере. Эти средства представляют собой соответствующие виды юридической ответственности – материальной административной или уголовной.

Таким образом, роль государства в регулировании экономических процессов заключается в использовании государственно-властных полномочий соответствующих государственных органов в процессе воздействия на субъекты экономических отношений в целях стимулирования производства, максимально справедливого перераспределения материальных и финансовых благ и ресурсов между всеми социальными группами общества, а также обеспечения общественной безопасности в процессе функционирования субъектов хозяйствования.

Исходя из изложенного, можно выделить три основные функции государства в экономической сфере:

1. Стимулирование производства материальных благ и услуг путем создания благоприятных условий для субъектов предпринимательской активности;

2. Воздействие на экономические институты общества в целях перераспределения произведенных материальных и финансовых благ и ресурсов;

3. Установление административных требований и ограничений к субъектам хозяйствования и их деятельности в целях обеспечения общественной безопасности.

Основным средством воздействия государства на общественные отношения является право. Именно правовыми нормами устанавливаются рассматриваемые средства обеспечения публичных интересов в экономической сфере. Указанные нормы содержатся в различных нормативных правовых актах, причем нормы, направленные на регулирование экономических отношений можно разделить на два уровня: законодательный и подзаконный.

Рассмотрим нормативные правовые акты, регулирующие государственное участие в экономической жизни исходя из функций государства в экономике.

К первому (законодательному) уровню нормативных правовых актов, направленных на создание благоприятной экономической среды относятся следующие:

1. Гражданский Кодекс Республики Беларусь;

2. Инвестиционный Кодекс Республики Беларусь;

3. Закон Республики Беларусь «О поддержке малого и среднего предпринимательства».

Гражданское законодательство Республики Беларусь, представленное Гражданским Кодексом определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, прав на результаты интеллектуальной деятельности, регулирует отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием, договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения.

Инвестиционный Кодекс определяет общие правовые условия осуществления инвестиционной деятельности в Республике Беларусь и направлен на ее стимулирование и государственную поддержку, а также на защиту прав инвесторов на территории Республики Беларусь.

Закон Республики Беларусь от 01 июля 2010 г., № 148-З «О поддержке малого и среднего предпринимательства» определяет правовые, экономические основы предпринимательства, общие положения организации предпринимательской деятельности, регламентирует порядок регистрации и прекращения предпринимательской деятельности, права, обязанности и ответственность субъектов предпринимательства, устанавливает меры государственной защиты, поддержки и регулирования предпринимательства в Республике Беларусь. Указанный Закон направлен на создание условий для широкого проявления хозяйственной инициативы и предприимчивости граждан на основе реализации принципа равенства всех форм собственности, свободы распоряжения имуществом и выбора сфер деятельности

Первый (законодательный) уровень нормативных правовых актов, регулирующих применение экономических средств регулирования рыночных отношений в целях перераспределения материальных и финансовых благ и ресурсов представлен следующими нормативными документами:

1. Налоговый Кодекс Республики Беларусь;

2. Банковский Кодекс Республики Беларусь;

3. Бюджетный Кодекс Республики Беларусь;

4. Бюджет Республики Беларусь (в отличие от предыдущих нормативных правовых актов, указанный акт является срочным, то есть действует на протяжении определенного срока).

Налоговый Кодекс устанавливает систему налогов, сборов (пошлин), взимаемых в республиканский и (или) местные бюджеты, основные принципы налогообложения в



Республике Беларусь, регулирует властные отношения по установлению, введению, изменению, прекращению действия налогов, сборов (пошлин) и отношения, возникающие в процессе исполнения налогового обязательства, осуществления налогового контроля, обжалования решений налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц, а также устанавливает права и обязанности плательщиков, налоговых органов и других участников отношений, регулируемых налоговым законодательством.

Отношения, регулируемые банковским законодательством Республики Беларусь, представленное Банковским Кодексом, составляют систему экономических общественных отношений по мобилизации и использованию временно свободных денежных средств. Банковское законодательство определяет принципы банковской деятельности, правовое положение субъектов банковских правоотношений, регулирует отношения между ними, а также устанавливает порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации банков и небанковских кредитно-финансовых организаций.

Бюджетный Кодекс регулирует отношения между участниками бюджетного процесса, возникающие при составлении, рассмотрении, утверждении, исполнении республиканского бюджета, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, составлении, рассмотрении и утверждении отчетов об их исполнении, определении прав и обязанностей участников бюджетного процесса, осуществлении заимствований в бюджеты, в межбюджетных отношениях, а также при осуществлении контроля за исполнением бюджетов и применении ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Государственный бюджет Республики Беларусь – важнейший финансовый документ страны. Он представляет собой совокупность финансовых смет всех ведомств, государственных служб, правительственных программ и т. д. В нем определяются потребности, подлежащие удовлетворению за счет государственной казны, равно как указываются источники и размеры ожидаемых поступлений в государственную казну.

К первому (законодательному) уровню нормативных правовых актов, регулирующих применение административно-правовых средств обеспечения общественной безопасности в экономической сфере относятся:

1. Закон Республики Беларусь «Об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации»;
2. Указ Президента Республики Беларусь «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

Закон Республики Беларусь от 5 января 2004 г., № 269-З (в ред. Закона от 31.12.2010 г., № 228-З) «Об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации» устанавливает правовые основы обязательной и добровольной сертификации продукции, работ и услуг в Республике Беларусь, регулирует правоотношения, возникающие в процессе сертификации, а также права, обязанности и ответственность участников сертификации. Действие настоящего Закона распространяется на предприятия, учреждения, организации независимо от форм собственности и видов деятельности, действующие на территории Республики Беларусь, а также на граждан – субъектов предпринимательской деятельности.

Указом Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450 (в ред. Указа от 06.06.2011 г., № 228) «О лицензировании отдельных видов деятельности» регулируются отношения по лицензированию отдельных видов деятельности, осуществляемому в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты прав и свобод, нравственности, здоровья населения и охраны окружающей среды в соответствии с перечнем видов деятельности, на осуществление которых требуются специальные разрешения (лицензии), и уполномоченных на их выдачу государственных органов и государственных организаций.

Ко второму (подзаконному) уровню нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в экономической сфере относятся постановления соответствующих органов государственного управления, на которые возложены задачи по

реализации норм законов, указов и декретов Президента Республики Беларусь, направленных на государственное регулирование экономических отношений.

Система органов государственного управления экономикой:

1. Совет Министров который: обеспечивает проведение единой экономической политики; принимает меры по обеспечению экономической безопасности; организует управление государственной собственностью; регулирует деятельность всех отраслей экономики Республики Беларусь, принимает меры по их развитию; разрабатывает государственные прогнозы, государственные программы социально-экономического развития, другие государственные программы и концепции, принимает их, если законодательными актами Республики Беларусь не предусмотрено иное, и обеспечивает их реализацию; обеспечивает выполнение прогнозных показателей социально-экономического развития Республики Беларусь; выступает от имени собственника в отношении имущества, находящегося в собственности Республики Беларусь и др.

2. Министерства экономики; финансов, промышленности; энергетики; архитектуры и строительства; транспорта и коммуникаций; сельского хозяйства и продовольствия; спорта и туризма; связи и информатизации; лесного хозяйства; торговли; природных ресурсов и охраны окружающей среды; жилищно-коммунального хозяйства.

3. Государственные организации, подчиненные Совету Министров.

4. Местные органы исполнительной власти.

Все перечисленные органы государственного управления осуществляют руководство соответствующими отраслями экономики в соответствии с их компетенцией, речь о которых пойдет во втором вопросе.

Следует отметить, что рассмотренные функции государства по регулированию экономических отношений в большинстве своем носят межотраслевой характер. Связано это в первую очередь с тем, что экономика является базовой сферой общества в целом и пронизывает все его сферы и институты, определяет характер и тип социальных связей и отношений, является основой политической организации общества. И целью государственного воздействия на экономику является улучшение благосостояния его граждан.

Что касается непосредственно экономических функций (производство и распределение материальных и нематериальных благ), то они имеют строго отраслевой характер и осуществляются в соответствующих отраслях экономики.

2. Управление отраслями экономики.

Национальное хозяйство – это единство двух важнейших структур: отраслевой и региональной. Отраслевая структура экономики характеризует сложившуюся систему распределения производственных ресурсов по основным видам деятельности, а также долю отдельных отраслей в общем объеме национального производства. Отраслевая структура в ходе экономического развития претерпевает изменения, динамика которых характеризуется степенью и интенсивностью осуществления.

Все отрасли, с точки зрения общественного разделения труда и участия в национальном доходе, подразделяются на сферу материального производства и непроизводственную сферу. К сфере материального производства относятся все виды деятельности, создающие материальные блага в форме продуктов, энергии, а также в форме перемещения грузов, хранения продуктов, упаковки и других функций, являющихся продолжением производства в сфере обращения. Отрасли, которые этого не создают, а создают неосязаемые услуги – это сфера непроизводственная.

К основным отраслям экономики Республики Беларусь относятся: промышленность; агропромышленный комплекс; лесопромышленный комплекс; строительный комплекс; торговля и бытовое обслуживание; транспорт и дорожное хозяйство; связь и информатизация; туризм.

Следует отметить, что отрасли также имеют свою структуру. Структура отрасли характеризуется следующими основными параметрами:

- количество предприятий в отрасли;
- относительные размеры предприятий, доля крупного производства;
- степень однородности продукции, выпускаемой в отрасли;
- наличие предприятий, которые могут контролировать цены;
- наличие входных и выходных барьеров;
- наличие потенциальных конкурентов вне отрасли и т. д.

Каждая отрасль экономики уникальна и имеет присущую только ей структуру. Структура отрасли относительно стабильна, но все же может со временем меняться. Пытаясь объяснить структуру той или иной отрасли, необходимо принимать во внимание последствия государственной политики, географические границы рынка, компетенцию управленческого персонала и множество других факторов.

Рассмотрим государственное управление в каждой конкретной отрасли с учетом ее специфики и структуры.

**Промышленность.**

Государственное управление промышленностью осуществляет Министерство промышленности Республики Беларусь.

В структуру данной отрасли входят: топливно-энергетический комплекс (ТЭК) ядром которого является электроэнергетика, обеспечивающая на базе объединенной энергетической системы потребности народного хозяйства; металлургия; химическая и нефтехимическая промышленность; машиностроение и металлообработка; электронная промышленность; электротехническая промышленность; оптико-механическая промышленность; приборостроение; радиотехническая промышленность; легкая и текстильная промышленность.

Общее государственное управление промышленной отраслью осуществляет министерство промышленности Республики Беларусь.

Министерство промышленности Республики Беларусь (далее – Минпром) является республиканским органом государственного управления и подчиняется Совету Министров Республики Беларусь. Оно действует на основании Положения «О министерстве промышленности Республики Беларусь, утвержденного Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2006 г., № 980 (в ред. Постановления от 06.06.2011 г., № 725).

В соответствии с Положением на Минпром возложены такие задачи, как:

- проведение научно-технической, экономической и социальной политики, направленной на создание условий для эффективной работы государственных организаций, подчиненных Минпрому (далее - государственные организации), и хозяйственных обществ, акции (доли в уставных фондах) которых принадлежат Республике Беларусь и переданы в управление Минпрома (далее - хозяйственные общества), в целях удовлетворения потребностей народного хозяйства и населения республики в продукции производственно-технического назначения, товарах народного потребления и услугах;
- разработка прогнозов производственно-технического и финансово-экономического развития соответствующих отраслей;
- участие в разработке и реализации программ развития приоритетных отраслей промышленности;
- развитие совместно с другими заинтересованными республиканскими органами государственного управления внешнеторговой деятельности путем наращивания экспорта производимых государственными организациями и хозяйственными обществами товаров (услуг), привлечения иностранных инвестиций, создания коммерческих организаций с иностранными инвестициями;
- осуществление государственного регулирования металлургического производства, производств готовых металлических изделий, машин и оборудования, электрооборудования,

электронного и оптического оборудования, транспортных средств и оборудования, а также создание условий для развития организаций всех форм собственности, осуществляющих данные виды экономической деятельности.

В структуру Минпрома входят главные управления, управления, отделы, секторы.

Государственное управление топливно-энергетическим комплексом осуществляет Министерство энергетики Республики Беларусь.

Министерство энергетики Республики Беларусь (далее – Минэнерго) является республиканским органом государственного управления и действует на основании Положения, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь 31 октября 2001 г., № 1595 (в ред. Постановления от 29.07.2011 г., № 1029).

Минэнерго в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет:

- реализацию государственной политики в области энерго и газоснабжения потребителей Республики Беларусь;
- проведение научно-технической, экономической и социальной политики, направленной на создание условий для эффективной работы государственных организаций, подчиненных Минэнерго (далее - организации), в целях удовлетворения потребности народного хозяйства и населения в электрической и тепловой энергии, природном и сжиженном газе, твердых видах топлива, их рационального и безопасного использования;
- принятие в установленном порядке мер по обеспечению энергетической безопасности Республики Беларусь;
- принятие в установленном порядке мер по обеспечению ядерной и радиационной безопасности при создании и функционировании ядерной энергетики в Республике Беларусь;
- принятие мер по обеспечению гарантированного подключения к государственным энергетическим сетям установок по использованию возобновляемых источников энергии в порядке, установленном законодательством;
- принятие мер по гарантированному приобретению государственными энергоснабжающими организациями всей предложенной энергии, произведенной из возобновляемых источников энергии и поставляемой производителями энергии из возобновляемых источников энергии в государственные энергетические сети, а также ее оплате по тарифам, установленным в соответствии с законодательством;
- подготовку совместно с другими республиканскими органами государственного управления, иными государственными организациями, подчиненными Правительству Республики Беларусь, облисполкомами и Минским горисполкомом предложений по формированию энергетической политики Республики Беларусь и организация реализации этой политики;
- разработку и осуществление мер по улучшению платежной дисциплины при расчетах за топливо и энергию;
- развитие международного сотрудничества и внешнеэкономических связей по вопросам, отнесенным к компетенции Минэнерго;
- осуществление государственного регулирования производства и распределения электроэнергии, газа, пара и горячей воды, а также создание условий для развития организаций всех форм собственности, осуществляющих данные виды экономической деятельности.

В структуру центрального аппарата Минэнерго входят департамент с правами юридического лица, главные управления, управления, отделы, секторы.

Руководство отдельными структурными элементами промышленности осуществляют государственные промышленные концерны.

Государственными промышленными концернами являются:

- Белорусский государственный концерн пищевой промышленности (концерн «Белгоспищепром»);
- Белорусский государственный концерн по нефти и химии (концерн «Белнефтехим»);

- Белорусский государственный концерн по производству и реализации товаров легкой промышленности (концерн «Беллепром»);
- Белорусский государственный концерн по производству и реализации фармацевтической и микробиологической продукции (концерн «Белбиофарм»);
- Белорусский производственно-торговый концерн лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности (концерн «Беллесбумпром»).

#### Агропромышленный комплекс (АПК)

Аграрная политика государства направлена на комплексное правовое регулирование отношений, возникающих в сфере производства сельскохозяйственной продукции, ее переработки, а также обслуживания, материально-технического и производственного обеспечения сельского хозяйства.

Агропромышленный комплекс представляет собой организационно-экономически взаимосвязанную систему государственных органов управления, коммерческих и некоммерческих организаций, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, в сфере агропромышленного производства. Перечень субъектов, которые входят в систему АПК, определен Постановлением Кабинета Министров Республики Беларусь от 3 января 1996 г. № 4 «О структуре агропромышленного комплекса Республики Беларусь».

В соответствии с данным постановлением, агропромышленный комплекс Республики Беларусь составляют Министерство сельского хозяйства и продовольствия, Министерство лесного хозяйства, Государственный комитет по имуществу, Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, Белорусский республиканский союз потребительских обществ, их территориальные органы, предприятия, объединения, организации и учреждения, а также зарегистрированные в Республике Беларусь субъекты хозяйствования, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности.

Государственное управление в сфере АПК осуществляет Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь (далее – Минсельхозпрод), который действует на основании Положения, утвержденного Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 июня 2011 г., № 867 «Об утверждении Положения о Министерстве сельского хозяйства и продовольствия».

В соответствии с данным нормативным документом, основными задачами Минсельхозпрода являются:

- проведение единой государственной политики, осуществление государственного управления и регулирования в области сельского хозяйства, рыболовства, рыбоводства (далее – рыбохозяйственная деятельность), производства пищевых продуктов, а также в области семеноводства, сортоиспытания, карантина и защиты растений, сохранения и повышения плодородия почв, племенного дела, ветеринарии, обеспечения качества продовольственного сырья и пищевых продуктов, мелиорации, механизации и электрификации сельскохозяйственного производства;
- регулирование и координация деятельности республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов по вопросам, входящим в его компетенцию;
- совершенствование экономической политики и методов хозяйствования, осуществление мероприятий по повышению эффективности производства в области сельского хозяйства, рыбохозяйственной деятельности и производства пищевых продуктов;
- создание условий для развития сельского хозяйства, рыбохозяйственной деятельности и производства пищевых продуктов;
- обеспечение внедрения достижений науки и техники в области сельского хозяйства, рыбохозяйственной деятельности и производства пищевых продуктов;

- создание условий для увеличения ресурсов продукции сельского хозяйства, рыбоводства и пищевых продуктов, улучшения снабжения населения республики продовольствием, обеспечение продовольственной безопасности;
- привлечение инвестиций, в том числе иностранных, в сельское хозяйство, рыбохозяйственную деятельность и производство пищевых продуктов;
- увеличение объемов и конкурентоспособности экспортируемой продукции, развитие товаропроводящих сетей по реализации за рубежом продукции сельского хозяйства, рыбоводства и пищевых продуктов;
- обеспечение выполнения показателей прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь, утверждаемых в соответствии с актами законодательства.

#### Лесопромышленный комплекс

Лесопромышленный комплекс объединяет отрасли и производства, связанные с воспроизводством, защитой и охраной лесных ресурсов и других полезных факторов леса (лесное хозяйство), а также с заготовкой, механической, химико-механической и химической переработкой древесного сырья и отходов (лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность).

Лесные ресурсы - одно из главных природных богатств Беларуси. Государственное управление в сфере лесного хозяйства осуществляет Министерство лесного хозяйства (далее – Минлесхоз), который действует на основании Положения, утвержденного Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 16 марта 2004 г. N 298 (в ред. Постановления от 24.06.2011 г., № 843).

Основными задачами Минлесхоза являются:

- проведение единой государственной политики в области рационального использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, ведения охотничьего хозяйства, координация деятельности в этих областях других республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, юридических лиц независимо от форм собственности;
- осуществление управления деятельностью подчиненных Минлесхозу государственных организаций;
- осуществление государственного регулирования в областях лесного и охотничьего хозяйств и предоставление услуг в этих областях, а также создание условий для развития организаций всех форм собственности, осуществляющих данные виды экономической деятельности;
- государственный контроль за состоянием, рациональным использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов, ведением охотничьего хозяйства;
- проведение единой экономической политики в области лесного хозяйства, обеспечивающей создание необходимых условий для эффективной работы подчиненных ему государственных организаций;
- обеспечение в установленном законодательством порядке потребностей отраслей экономики, юридических и физических лиц в древесине, лесоматериалах и другой лесной продукции;
- обустройство лесного фонда.

#### Строительный комплекс

Строительный комплекс республики включает строительство и совокупность отраслей и производств, ориентированных на обслуживание строительного производства, обеспечивающих его материально-техническими ресурсами, научно-исследовательскими, проектно-изыскательскими, опытно-конструкторскими работами и осуществляющих подготовку кадров. Ядро комплекса образуют промышленность строительных материалов и конструкций, а также предприятия стекольной и фарфоро-фаянсовой промышленности, машиностроения и металлообработки, лесной и деревообрабатывающей промышленности.

Государственное управление в рассматриваемой сфере осуществляет Министерство архитектуры и строительства Республики Беларусь (далее – Минстройархитектуры), которое

действует на основании Положения, утвержденного Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2006 г. N 973 (в ред. Постановления от 22.06.2011 г., № 825).

Минстройархитектуры является специально уполномоченным государственным органом в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности на территории Республики Беларусь.

Основными задачами Минстройархитектуры являются:

- разработка и осуществление государственной политики в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, промышленности строительных материалов и инвестиционной деятельности;
- осуществление государственного регулирования архитектурной, градостроительной, строительной деятельности, а также деятельности в области промышленности строительных материалов, изделий, конструкций, создание условий для развития организаций всех форм собственности, осуществляющих виды деятельности в указанных областях;
- осуществление государственной политики в области жилищного строительства;
- осуществление единой технической политики в области инженерно-геологических и топографо-геодезических изысканий для строительства;
- обеспечение функционирования системы технического нормирования, стандартизации и сертификации в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности;
- развитие и повышение совместно с другими заинтересованными республиканскими органами государственного управления эффективности внешнеторговой деятельности путем наращивания экспорта за счет увеличения конкурентоспособности производимых подчиненными государственными организациями и организациями по перечням согласно приложениям 1 и 2 товаров (работ, услуг), привлечения иностранных инвестиций, создания коммерческих организаций с иностранными инвестициями, развития товаропроводящей сети за рубежом;
- внесение в Совет Министров Республики Беларусь предложений о привлечении внешних государственных займов (кредитов) в строительную отрасль на цели, определенные в соответствии с законодательными актами;
- обеспечение выполнения целевых показателей прогноза экспорта, импорта и сальдо внешней торговли.

В систему местных органов управления строительством входят:

1. Комитеты по архитектуре и строительству (комитет строительства и инвестиций, архитектуры и градостроительства) областного (Минского городского) исполкома;
2. Отделы архитектуры и строительства районных исполнительных комитетов;
3. Отделы архитектуры и градостроительства, местных администраций районов в г. Минске.

Их основными задачами является проведение единой государственной политики в области управления строительными организациями, жилищного строительства, проектной и подрядной деятельности, инвестиционной деятельности и др.

Торговля

Согласно Закону Республики Беларусь от 28 июля 2003 г., № 231-З (в ред. Закона от 07.12.2009 г., № 66-З) «О торговле», торговля – предпринимательская деятельность торговых организаций и индивидуальных предпринимателей, в основе которой лежат отношения по продаже произведенных, переработанных или приобретенных товаров, а также по выполнению работ, оказанию услуг, связанных с продажей товаров;

Субъектами торговли являются торговые организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие торговлю на территории Республики Беларусь.

Объектами торговли являются товары, а также работы и услуги, связанные с продажей товаров.

Торговля подразделяется на следующие виды: оптовая торговля; розничная торговля; общественное питание (торгово-производственная деятельность).

Субъекты торговли вправе осуществлять один или несколько видов торговли в формах, предусмотренных главой 3 Закона Республики Беларусь «О торговле», если иное не предусмотрено законодательными актами.

Государственное управление в сфере торговли осуществляет Министерство торговли Республики Беларусь на основании Положения «О Министерстве торговли Республики Беларусь», утвержденного Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2006 г., № 961 (в ред. Постановления от 07.10.2011 г., № 1332)

В соответствии с указанным документом на министерство торговли возложены следующие задачи:

- проведение государственной политики в сфере торговли, общественного питания, бытового обслуживания населения, защиты прав потребителей, координация деятельности республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов в этих сферах;
- анализ состояния внутреннего потребительского рынка и сферы бытового обслуживания населения;
- координация создания товаропроводящей сети за рубежом, внешнеторговой деятельности, нетарифного регулирования;
- разработка и осуществление совместно с республиканскими органами государственного управления, иными государственными организациями, подчиненными Правительству Республики Беларусь, мероприятий, направленных на формирование внутреннего потребительского рынка, улучшение торгового обслуживания населения, создание условий для роста экспорта товаров и услуг, развития рекламной деятельности с учетом национальных интересов;
- регулирование отношений, связанных с торговлей, общественным питанием, бытовым обслуживанием, защитой прав потребителей;
- осуществление государственного контроля в области торговли, общественного питания, контроля за соблюдением законодательства о бытовом обслуживании населения, защите прав потребителей и рекламе;
- реализация государственной кадровой политики в сфере торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения;
- координация выставочной и ярмарочной деятельности в Республике Беларусь и за ее пределами.

Со сферой торговли тесно связана сфера бытового обслуживания населения.

Бытовое обслуживание населения представляет собой сферу деятельности по оказанию услуг по ремонту и изготовлению изделий по индивидуальным заказам, других услуг, связанных с удовлетворением личностных потребностей человека.

Целью развития бытового обслуживания является обеспечение платежеспособного спроса населения широким спектром высококачественных бытовых услуг, доступности их для потребителя на основе создания высокоэффективного производства.

Для достижения этой цели предусматривается решение следующих задач:

- расширение сети объектов бытового обслуживания населения, особенно в сельской местности;
- обеспечение ценовой и территориальной доступности бытовых услуг;
- поддержание государственных социальных стандартов бытового обслуживания населения и достижение рациональных нормативов потребления бытовых услуг;
- повышение качества бытовых услуг и культуры обслуживания населения;
- совершенствование организационных структур и системы управления;
- внедрение новых видов и форм оказания бытовых услуг населению;
- повышение инвестиционной и инновационной активности, в том числе с привлечением иностранного капитала;



- обеспечение процесса воспроизводства действующих основных фондов и их технического перевооружения;
- организация разработки прогрессивных технологий новых видов услуг и оборудования для сферы бытового обслуживания населения;
- обеспечение рентабельной работы организаций по всем отраслевым группам бытовых услуг, повышение коэффициента использования производственных мощностей;
- формирование конкурентной среды, в том числе за счет развития малого и среднего предпринимательства;
- создание равных условий для организаций бытового обслуживания населения всех форм собственности и индивидуальных предпринимателей;
- совершенствование нормативной правовой базы по бытовому обслуживанию населения;
- организация системы изучения спроса и рекламы бытовых услуг;
- повышение квалификации кадров на основе создания системы их непрерывного профессионального обучения;
- совершенствование системы защиты прав потребителей, в том числе путем развития сертификации, стандартизации и системы отраслевого контроля.

Правила оказания бытовых услуг населению утверждены Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 декабря 2004 г., № 1590 (в ред. Постановления от 12.08.2011 г., № 1089).

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 4 октября 2011 г., № 445 «О некоторых вопросах совершенствования структуры управления сферы бытового обслуживания населения» функции бытового обслуживания возложены на местные органы государственного управления, а также Министерство торговли Республики Беларусь.

#### Транспорт и дорожное хозяйство

Беларусь имеет исключительно выгодное географическое положение в трансъевропейской системе и является связующим и кратчайшим путем между Востоком и Западом.

Транспортная деятельность в Республике Беларусь основана на Законе Республики Беларусь от 5 мая 1998 г., № 140-3 (в ред. Закона от 09.11.2009 г., № 52-3) «Об основах транспортной деятельности, Законе Республики Беларусь от 14 августа 2007 г., № 278-3 (в ред. Закона от 04.01.2010 г., № 109-3) «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках», Законе Республики Беларусь от 6 января 1999 г., № 237-3 (в ред. Закона от 20.06.2008 г., № 344-3) «О железнодорожном транспорте», Законе Республики Беларусь от 9 января 2002 г., № 87-3 (в ред. Закона от 14.07.2011 г., № 293-3) «О трубопроводном транспорте».

Согласно Закону Республики Беларусь «Об основах транспортной деятельности», транспортная деятельность – совокупность организационных и технологических операций по перемещению грузов, пассажиров и багажа автомобильным, воздушным, железнодорожным, морским, внутренним водным, городским электрическим транспортом, метро и иным транспортом, а также транспортно-экспедиционная деятельность, другие связанные с перевозкой транспортные работы и услуги, выполняемые (оказываемые) на договорной основе или иных законных основаниях.

Объектами транспортной деятельности являются транспортные средства и коммуникации, системы управления движением, сооружения и иное имущество, используемые для осуществления транспортной деятельности.

Субъекты транспортной деятельности – потребители транспортных работ и услуг (юридические и физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, Республика Беларусь в лице уполномоченных государственных органов и организаций, ее административно-территориальные единицы, иностранные государства, пользующиеся транспортными работами и услугами) и производители транспортных работ и услуг (юридические лица и индивидуальные предприниматели, Республика Беларусь в лице

уполномоченных государственных органов и организаций, ее административно-территориальные единицы, иностранные государства, осуществляющие транспортную деятельность).

Государственное управление в транспортной сфере осуществляет Министерство транспорта и коммуникаций Республики Беларусь (далее – Минтранс), которое действует на основании Положения, утвержденного Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2006 г., № 985 (в ред. Постановления от 21.10.2011 г., № 1406).

Основными задачами Минтранса являются:

- реализация единой дорожно-транспортной политики, направленной на создание условий для удовлетворения потребностей экономики и населения в транспортных услугах, с учетом минимизации вредного воздействия на окружающую среду;
- осуществление государственного регулирования деятельности в области автомобильного, морского, внутреннего водного, железнодорожного, городского электрического транспорта и метрополитена, гражданской авиации и использования части воздушного пространства Республики Беларусь, которая в установленном порядке определена для воздушных трасс, местных воздушных линий, районов выполнения авиационных работ, аэродромов гражданской авиации и аэропортов, дорожной деятельности, а также создание условий для развития организаций всех форм собственности, осуществляющих деятельность в указанных областях;
- разработка и реализация совместно с заинтересованными республиканскими органами государственного управления, иными государственными организациями, подчиненными Правительству Республики Беларусь, местными исполнительными и распорядительными органами программ развития в области транспортной деятельности;
- проведение совместно с заинтересованными республиканскими органами государственного управления, иными государственными организациями, подчиненными Правительству Республики Беларусь, местными исполнительными и распорядительными органами анализа деятельности и разработки прогнозов развития в области транспортной деятельности;
- осуществление развития смешанных перевозок, содействие установлению прямых связей между транспортными организациями Республики Беларусь и других государств, привлечение инвестиций;
- проведение в области транспортной деятельности экономической, научно-технической и социальной политики;
- формирование и совершенствование правовых основ функционирования в области транспортной деятельности;
- обеспечение эффективного управления республиканской собственностью в области транспортной деятельности;
- повышение эффективности и конкурентоспособности экспорта в области транспортной деятельности;
- развитие международного сотрудничества и внешнеэкономических связей, в том числе товаропроводящей сети за рубежом, по вопросам, отнесенным к компетенции Минтранса;
- привлечение внешних государственных займов (кредитов) в области транспортной деятельности в соответствии с законодательными актами.

Связь и информатизация

В Республике Беларусь принята Стратегия развития информационного общества в республике Беларусь на период до 2015 года, утвержденная Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 9 августа 2010 г., № 1174.

Согласно данной стратегии основными технологическими составляющими системы массовых коммуникаций (далее – СМК) являются эфирное, кабельное и спутниковое телевидение и радиовещание, сети передачи данных, периодические издания, в том числе электронные.

Направления деятельности в области развития СМК:

- масштабный переход к цифровым технологиям телевизионного и звукового вещания;

- формирование и развитие системы национального электронного контента, включающей:

- образовательные интернет-ресурсы, объединяемые национальным образовательным порталом;

- интернет-ресурсы средств массовой информации (СМИ) и портал-дайджест белорусских СМИ, являющийся единой точкой доступа к этим сайтам;

- библиотечные интернет-ресурсы, обеспечивающие доступ к электронным версиям произведений, права на которые принадлежат государству, либо с истекшим сроком давности охраны авторских прав, либо права на которые авторы предоставили сайту сами, включая архивные аудио- и видеоматериалы, документальные и художественные фильмы;

- музейные интернет-ресурсы, аккумулирующие историческое и культурное наследие Беларуси (электронные путеводители по белорусским музеям, памятникам архитектуры, историческим местам);

- энциклопедические интернет-ресурсы, в том числе представленные в открытом доступе электронные версии книжной продукции издательства "Белорусская Энциклопедия";

- электронные каталоги отечественных товаров и услуг, предлагаемых белорусским и зарубежным потребителям, иные справочно-информационные системы различного назначения;

- государственный картографический интернет-сервис с возможностью установки на любой интернет-сайт в целях бесплатного или платного пользования.

- принятие специальной программы сохранения культурно-исторического наследия в цифровых форматах;

- развитие научно-методической базы библиотек, архивов, музеев и других учреждений культуры, которая позволит им в полной мере выполнять функцию поставщиков национального электронного контента;

- совершенствование нормативного правового обеспечения развития системы массовых коммуникаций и национального электронного контента.

На основании данной стратегии разработана Национальная программа ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011 – 2015 годы, утвержденная Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 марта 2011 г., № 384.

Основными задачами данной Национальной программы являются:

- развитие национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры, обеспечивающей опережающее удовлетворение растущих информационных потребностей граждан, бизнеса и государства, создание благоприятной среды для оказания электронных услуг, формирования государственных информационных ресурсов (далее – ГИР) и обеспечение доступа к ним на всей территории республики, обеспечение информационного взаимодействия всех участников информационного обмена;

- повышение эффективности реализации основных государственных функций посредством создания и развития государственной системы оказания электронных услуг;

- повышение качества и доступности медицинского обслуживания населения, доступности услуг, предоставляемых системой здравоохранения;

- создание условий, способствующих повышению качества и эффективности информационных отношений населения и государства, посредством формирования системы оказания информационных услуг по направлениям занятости и социальной защиты населения на основе применения информационно-коммуникационных технологий, повышение качества работы органов и организаций системы Минтруда и соцзащиты;

- создание условий, содействующих развитию информационного общества, на основе развития человеческого капитала и широкого внедрения элементов электронного обучения;

- реализация государственной информационной политики, содействующей развитию международной торговли как составной части экономики республики, обеспечению конкурентоспособности национальной экономики на мировых рынках, развитию направления по предоставлению электронных услуг участникам международной торговли как белорусским, так и иностранным;
- расширение представительства государства, бизнеса, общественных организаций в глобальной компьютерной сети Интернет, развитие национального интернет-контента;
- развитие системы информационной безопасности, обеспечивающей правовое и безопасное использование информационно-коммуникационных технологий, укрепление доверия, обеспечение условий для безопасного оказания и получения электронных услуг;
- создание условий для развития IT-индустрии в целях ускоренного развития услуг в области информационных технологий, привлечения заказов по разработке IT-продукции, содействие росту валютных поступлений в республику.

Государственное управление в сфере связи и информатизации осуществляет Министерство связи и информатизации Республики Беларусь (далее – Минсвязи), действующее на основании Положения «О Министерстве связи и информатизации Республики Беларусь», утвержденного Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 17 марта 2004 г., № 302 (в ред. Постановления 09.07.2011 г., № 935).

Главными задачами Минсвязи являются:

- государственное регулирование, управление деятельностью, реализация единой государственной политики в области связи и информатизации и создание условий для развития организаций всех форм собственности, осуществляющих деятельность в указанной области;
- организация разработки и реализации программ развития связи и информатизации;
- координация деятельности юридических лиц, независимо от форм собственности, и индивидуальных предпринимателей в области связи и информатизации в целях удовлетворения потребностей государственных органов, юридических лиц, а также физических лиц в услугах связи, создания условий для обеспечения информационных потребностей государственных органов, юридических и физических лиц на основе создания информационных систем и (или) сетей, обеспечивающих формирование и обработку информационных ресурсов и предоставление пользователям документированной информации, повышение эффективности внешнеэкономической деятельности в области связи и информатизации;
- разработка и реализация политики в области планирования, распределения и эффективного использования радиочастотного спектра радиоэлектронными средствами гражданского назначения.

Туризм

Одним из приоритетных направлений социально-экономического развития Республики Беларусь определен туризм, как наиболее динамично развивающаяся отрасль, благодаря которой совершенствуется инфраструктура (средства размещения, питания, транспорт, придорожный сервис, объекты культурно-исторического показа и др.), а также увеличивается вклад в экономику страны.

Государственное управление в сфере туризма осуществляет Департамент по туризму Министерства спорта и туризма Республики Беларусь, действующий на основании Положения «О Департаменте по туризму Министерства спорта и туризма Республики Беларусь», утвержденного Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2006 г., № 963 (в ред. Постановления от 06.08.2011 г., № 1061).

Задачами Департамента являются:

- обеспечение всесторонней государственной поддержки развития туризма;
- формирование и реализация государственной политики в области туризма;
- разработка концепций развития туризма в республике и методов их реализации;

- организация работы по созданию благоприятных условий и формированию факторов для эффективной деятельности региональных органов управления сферой туризма, государственных организаций, осуществляющих деятельность в сфере туризма, находящихся в подчинении Минспорта;
- осуществление эффективного взаимодействия с общественными организациями в сфере туризма;
- обеспечение развития международного сотрудничества в сфере туризма.

## **Тема 11 Административно-правовые основы управления социально-культурной сферой**

Вопросы:

1. Административно-правовые и организационные основы управления социально-культурной сферой.
2. Виды республиканских и местных органов государственного управления, входящих в социально-культурную сферу, их полномочия.
3. Управление отраслями социально-культурной сферы.

Социально-культурная сфера - это духовная (нематериальная) по характеру и идеологической направленности деятельность многообразных по своему профилю учреждений, выражающаяся в создании, использовании (распространении) и охране духовных ценностей, на воспитание человека, на наиболее полное удовлетворение социально-культурных потребностей населения.

Управление образованием

Конституция Республики Беларусь в ст. 49 закрепляет право каждого на образование. Основанием для реализации этого права является система образования, которая обеспечивает общеобразовательную и профессиональную подготовку. В сфере образования решаются две основные задачи: образование и воспитание.

Основным нормативным актом, регулирующим деятельность в сфере образования в государстве, является Закон Республики Беларусь от 29 октября 1991 г. (в редакции от 19 марта 2002 г.) «Об образовании». Он закрепляет доступность и бесплатность дошкольного, среднего, профессионально-технического и на конкурсной основе среднего специального и высшего образования; развитие внешкольного, последиplomного образования и иных форм обучения. Им же регулируются вопросы предоставления государственных стипендий и льгот ученикам и студентам; социальной защиты воспитанников, учеников, студентов, курсантов, слушателей, стажеров, клинических ординаторов, аспирантов, докторантов и других лиц независимо от форм их обучения и типов заведений, в которых они обучаются; способы содействия получению образования в домашних условиях и т. п.

По каждому образовательному и образовательно-квалификационному уровню отдельно разрабатываются Государственные стандарты образования.

Система образования в Республике Беларусь состоит из дошкольных учреждений; учреждений, обеспечивающих получение начального, базового, общего среднего, профессионально-технического, среднего специального, высшего и послевузовского образования, повышение квалификации и переподготовку кадров, а также получение специального образования для лиц с особенностями психофизического развития (учебные заведения); учреждений внешкольного воспитания и обучения; социально-педагогические учреждения; специальных учебно-воспитательных учреждений.

Структура образования включает в себя: дошкольное образование; общее базовое образование; общее среднее образование; профессионально-техническое образование; среднее специальное образование; высшее образование; послевузовское образование.

Государственная политика в области образования заключается в том, что Республика Беларусь признает образование приоритетной сферой социально-экономического, духовного и культурного развития общества. От имени государства политика в области образования в республике реализуется органами государственной исполнительной власти и органами местного самоуправления. Основными принципами образования являются следующие: приоритетности образования; обязательности общего базового образования; осуществления перехода к обязательному общему среднему образованию; доступности дошкольного, профессионально-технического и на конкурсной основе среднего специального и высшего образования; преемственности и непрерывности уровней и ступеней образования; национально-культурной основы образования; приоритета общечеловеческих ценностей, прав человека, гуманистического характера образования; научности; экологической направленности образования; демократического характера управления образованием; светского характера образования.

Язык образования в Республике Беларусь определяется Конституцией и Законом от 26 января 1990 г. (в редакции от 13 июля 1998 г.) «О языках в Республике Беларусь», согласно которым Республика Беларусь гарантирует каждому жителю неотъемлемое право на воспитание и получение образования на белорусском или русском языке. Это право обеспечивается системой дошкольных учреждений, общеобразовательных школ, профессионально-технических училищ, средних специальных и высших учебных заведений.

Право на воспитание и получение образования на родном языке имеют и лица других национальностей, живущие в республике.

Руководители и другие сотрудники системы образования должны владеть белорусским и русским языками.

Учебно-воспитательный процесс в учебных заведениях свободен от вмешательства политических партий, общественных и религиозных организаций. В организациях системы образования не допускаются создание и деятельность политических партий, иных общественных объединений, преследующих политические цели, а также создание и анонимная или иная противоречащая законодательству деятельность религиозных организаций.

Учреждения образования в вопросах воспитательной деятельности на основании письменных заявлений законных представителей детей (самых совершеннолетних обучающихся) во внеучебное время могут взаимодействовать с зарегистрированными религиозными организациями с учетом их влияния на формирование духовных, культурных и государственных традиций белорусского народа. Порядок, условия, содержание и формы такого взаимодействия определяются Правительством Республики Беларусь по согласованию с Президентом.

Ведущая роль в развитии образования в Республике Беларусь принадлежит подготовленным кадрам педагогических работников. К педагогической деятельности допускаются лица, которые имеют соответствующее образование и профессиональную подготовку. Профессиональные права и обязанности педагогических работников определяются законодательством Республики Беларусь, положениями и уставами соответствующих учреждений образования.

Управление образованием в Республике Беларусь осуществляется системой государственных органов и органов местного самоуправления. К органам управления образованием относятся: Министерство образования; другие министерства и ведомства, которым подчинены учебные заведения; местные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления.

Центральным отраслевым органом государственного управления в области образования является Министерство образования. Минобразования согласно возложенным на него задачами в сфере прогнозирования и планирования развития образования, разработки организационного и правового механизма его функционирования анализирует состояние образования в государстве, прогнозирует и планирует его дальнейшее развитие с

учетом потребностей личности, общества, государства; разрабатывает нормативно-правовую базу функционирования системы образования, осуществляет экспертизу проектов общегосударственных, ведомственных, других решений и программ в части, которая касается образования, готовит проекты законодательных актов и правительственных решений; прогнозирует и упорядочивает структуру сети учебно-воспитательных заведений; разрабатывает предложения относительно перечня специальностей и квалификаций; обеспечивает выполнение вузами государственного заказа и договоров на подготовку специалистов; разрабатывает положения об учебно-воспитательных учреждениях образования.

В сфере учебно-воспитательного процесса Минобрнауки определяет требования к содержанию, уровню и объему социально необходимого государственного минимума образования (устанавливает государственные стандарты знаний по каждому предмету), обеспечивает непрерывность образования, интеграцию обучения с наукой и производством, разрабатывает и утверждает соответствующие типовые учебные планы, программы для учебно-воспитательных заведений; разрабатывает условия приема в учебно-воспитательные заведения; обеспечивает издание соответствующей литературы по вопросам образования и др.

Минобрнауки вносит предложения о создании, реорганизации, ликвидации в установленном порядке заведений, организаций, предприятий образования; содействует развитию новых учебно-воспитательных заведений; проводит в установленном порядке аттестацию и аккредитацию образовательных заведений независимо от форм собственности и подчинения, выдает им лицензии и сертификаты; осуществляет государственное инспектирование учебно-воспитательных заведений; организует повышение квалификации и переподготовку кадров системы образования; осуществляет общее руководство научной деятельностью и др.

Для согласованного решения вопросов, которые отнесены к компетенции Минобрнауки, обсуждения наиболее важных направлений деятельности и развития образования в Минобрнауки создается соответствующая коллегия.

Акты Минобрнауки, принятые в пределах его полномочий, являются обязательными для министерств и ведомств, которые имеют подчиненные им учебные заведения, местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, подчиненных им органов управления образованием, учебных заведений независимо от форм собственности.

Другие министерства и ведомства, которым также подчинены учебные заведения (МВД, МЧС и др.) осуществляют вместе с Минобрнауки государственное управление подчиненными им учебными заведениями путем их финансирования, создания материальной базы, назначения на должность руководителей этих заведений, организации подготовки научных и научно-педагогических кадров, обеспечения организационного и методического руководства, осуществляют контрольные функции по вопросам соблюдения требований о качестве образования и др. Акты этих органов, принятые в пределах их компетенции, являются обязательными для местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, подчиненных им органов управления образованием, учебных заведений соответствующего профиля.

Местные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, реализуя государственную политику в области образования, в пределах своей компетенции: обеспечивают развитие сети заведений образования, укрепление их материальной базы, хозяйственное обслуживание; осуществляют социальную защиту работников сферы образования, детей, ученической и студенческой молодежи, создают согласно требованиям нормативов материально-технического и финансового обеспечения условия для их воспитания, обучения и работы; организуют учет детей дошкольного и школьного возраста; контролируют соблюдение правил обучения детей в заведениях образования; решают вопросы, связанные с опекой и попечительством несовершеннолетних, оставшихся без

родительской заботы, детей — сирот, защитой их прав, предоставлением им материальной и другой помощи; по месту жительства создают надлежащие условия для воспитания детей, молодежи, развития их способностей и удовлетворения их интересов; обеспечивают в сельской местности регулярный и бесплатный подвоз к месту обучения и домой детей дошкольного возраста, учеников и педагогических работников; организуют профессиональную консультацию молодежи и продуктивный труд учащихся; определяют потребности, объемы, а также разрабатывают предложения по государственному заказу на подготовку трудовых кадров для региона.

Для решения этих задач местными органами государственной исполнительной власти и органами местного самоуправления создаются соответствующие органы управления образованием — отделы образования и управления образованием (на областном уровне).

Непосредственное управление детскими дошкольными заведениями (детскими яслями, детскими садами), школами, внешкольными учебными заведениями осуществляет директор (заведующий), который назначается вышестоящим органом управления образования или органом местного самоуправления. Соответствующее образование, стаж работы и наличие организаторских способностей — основные условия назначения на должность руководителя любого образовательного заведения. Руководитель несет персональную ответственность перед государством за организацию и качество учебно-воспитательной работы, укрепление здоровья и физическое развитие учеников и воспитанников, а также за финансово-хозяйственное состояние заведения. В своей деятельности он опирается как на трудовой коллектив, так и на общественные организации, целью которых является предоставление разнообразной помощи учебно-воспитательным заведениям. Полномочия директора (заведующего) регламентируются положениями и уставами учебно-воспитательных заведений.

Для обеспечения коллегиального рассмотрения основных вопросов воспитательной и методической работы в учебном заведении действует педагогический совет, который состоит из учителей и представителей общественности. При школах и дошкольных детских заведениях могут создаваться родительские комитеты из числа родителей учеников и воспитанников. Они призваны оказывать помощь учебно-воспитательному заведению, а также семьям в воспитании детей.

Управление профессионально-техническим учебным заведением, в котором обеспечиваются первичная профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации работников, осуществляет директор, которого назначают специально уполномоченный центральный орган исполнительной власти в сфере профессионально-технического образования, министерства и другие центральные органы исполнительной власти, которым подчинены профессионально-технические учебные заведения государственной формы собственности. Руководитель профессионально-технического учебного заведения другой (частной) формы собственности назначается учредителем.

Управление средним специальным и высшим учебным заведением (техникумом, училищем, колледжем, институтом, консерваторией, академией, университетом) осуществляет его руководитель (президент, ректор, директор и т.д.). Он осуществляет следующие исключительные функции: самостоятельно в пределах действующего законодательства решает вопросы функционирования заведения; в пределах своих полномочий издает приказы и распоряжения, обязательные для исполнения всеми подразделениями заведения (факультетами, кафедрами, филиалами, отделениями, учебно-консультативными, научно-исследовательскими подразделениями, конструкторско-технологическими бюро и др.); представляет высшее учебное заведение образования в государственных и других органах, отвечает за результаты деятельности заведения перед органом управления, в подчинении которого оно находится; является распорядителем имущества и средств заведения; принимает на работу и освобождает от работы сотрудников заведения; определяет их функциональные обязанности и др.



Совещательным органом управления высшего учебного заведения является ученый совет, на который возложены обязанности по координации и контролю за научной, учебной, методической и воспитательной работой в заведении.

Все учебные и воспитательные заведения независимо от форм собственности и порядка образования осуществляют оперативный и бухгалтерский учет своей деятельности (как хозяйственной, так и учебно-воспитательной), за правильность которого должностные лица этих заведений несут предусмотренную законодательством дисциплинарную, административную и уголовную ответственность. Контроль за соблюдением требований законодательства заведениями образования в сфере учебно-воспитательной работы осуществляют вышестоящие органы в отношении подчиненных им учебных заведений системы Минобразования, а также специальные контролирующие органы ведомственной направленности, такие как Департамент контроля качества образования, который образован при Министерстве образования, а по другим вопросам — в области бюджетной, финансовой дисциплины, соблюдения природоохранительного законодательства и др. — органы местного самоуправления, органы исполнительной власти и специальные контролирующие органы — органы межведомственного и надведомственного контроля.

Так, основными задачами Департамент контроля качества образования являются: осуществление и совершенствование государственного контроля за функционированием системы образования Республики Беларусь; осуществление контроля качества образования, предоставляемого учебными заведениями всех типов и иными учреждениями образования независимо от ведомственной подчиненности и форм собственности; разработка нормативных правовых актов в области осуществления контроля качества системы образования; изучение международного опыта совершенствования форм и методов контроля за функционированием системы образования.

#### Управление наукой

Государство оказывает приоритетное содействие развитию науки как определяющего источника экономического роста и неотъемлемой составляющей национальной культуры и образования, создавая необходимые условия для реализации интеллектуального потенциала граждан в сфере научно-технической деятельности, обеспечивая использование достижений науки и техники для решения социальных, экономических, культурных и других проблем.

Правовые основы государственной политики в сфере науки и научно-технической деятельности определены в Законах Республики Беларусь «Об основах государственной научно-технической политики» от 12 ноября 1997 г. и «О научной деятельности» от 21 октября 1996 г. (в редакции от 21 декабря 1997 г.). В соответствии с ними – развитие науки и техники — определяющий фактор прогресса общества, повышения благосостояния его членов, их духовного и интеллектуального роста.

Государственное управление и регулирование научной деятельностью осуществляются согласно принципам органичного единства научно-технического, экономического, социального и духовного развития общества, объединения централизации и децентрализации управления научной деятельностью; соблюдения требований экологической безопасности; признания свободы творческой, научной и научно-технической деятельности; сбалансированного развития фундаментальных и прикладных исследований; использования достижений мировой науки, возможностей международного научного сотрудничества; свободы распространения научной и научно-технической информации; открытости для международного научно-технического сотрудничества, обеспечения интеграции белорусской науки в мировую в сочетании с защитой интересов национальной безопасности.

Научную деятельность осуществляют ученые, научные работники, научно-педагогические работники, а также научные учреждения, научные организации, высшие учебные заведения, общественные организации в научной и научно-технической деятельности. Каждая организационная форма имеет свои определенные особенности. Непосредственно в сфере организации науки действуют специализированные органы

исполнительной власти, а также государственные учреждения. С целью благоприятствования формированию государственной политики развития науки, определения приоритетных научно-технических направлений, выработки стратегии технологического развития, усовершенствования структуры управления наукой и системы подготовки и аттестации научных кадров создан специальный орган — Государственный комитет по науке и технологиям.

Основными задачами этого органа являются: реализация государственной политики в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, а также в области охраны прав на объекты интеллектуальной собственности; организационно-экономическое регулирование вопросов развития научной, научно-технической и инновационной деятельности и охраны прав на объекты интеллектуальной собственности; анализ уровня проводимых исследований и разработок, выработка предложений по повышению их экономической эффективности; координация деятельности республиканских органов государственного управления, организаций в сферах научной, научно-технической и инновационной деятельности, а также в области охраны прав на объекты интеллектуальной собственности; совершенствование структуры научно-технического потенциала республики и повышение эффективности его использования; проведение единой государственной политики в области международного научно-технического сотрудничества; развитие инновационной инфраструктуры, создание механизмов поддержки субъектов инновационной деятельности; обеспечение контроля за исполнением законодательства Республики Беларусь по вопросам развития научной, научно-технической, инновационной деятельности и охраны прав на объекты интеллектуальной собственности, а также целевым использованием средств республиканского бюджета, выделяемых на финансирование научной, научно-технической и инновационной деятельности в Республике Беларусь и международного научно-технического сотрудничества и т.д.

Другие центральные органы исполнительной власти осуществляют управление наукой и инновационной деятельностью в соответствующих отраслях, направляют и контролируют деятельность подчиненных им научных организаций; организуют производство современной конкурентоспособной продукции; несут ответственность за уровень научно-технического развития соответствующих отраслей.

Местные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией обеспечивают выполнение государственных научных и научно-технических программ; разрабатывают и организуют выполнение региональных программ.

Специфическое место в системе органов, которые функционируют в сфере науки, принадлежит Высшему аттестационному комитету Республики Беларусь (ВАК). Он реализует государственную политику в области аттестации научных и научно-технических кадров высшей квалификации, присуждает научные степени и присваивает ученые звания, контролирует деятельность специализированных ученых советов и качество аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации.

Основными задачами ВАКа Беларуси являются: реализация государственной политики в области подготовки и аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации; обеспечение единых требований к уровню научной квалификации претендентов на ученые степени и ученые звания; координация, научно-методическое обеспечение и инспектирование деятельности органов по аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации республики; формирование сети советов по защите диссертаций; научный анализ защищенных диссертаций, присуждение ученых степеней и присвоение ученых званий научным, научно-педагогическим и другим категориям претендентов на степени и звания высшей научной квалификации; создание национальных банков данных о научных и научно-педагогических кадрах с учеными званиями, обобщение сведений о защищенных в республике диссертациях и научных достижениях на их базе; прогнозирование потребности республики в научных и научно-

педагогических кадрах высшей квалификации; обеспечение контроля за соблюдением законодательства Республики Беларусь в области подготовки и аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации; международное сотрудничество в области подготовки и аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации в пределах своей компетенции.

ВАК уполномочен принимать в установленном порядке в пределах своей компетенции по вопросам подготовки и аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации нормативные акты, обязательные для выполнения всему учреждениями, организациями и предприятиями республики независимо от их подчиненности; получать в установленном порядке от министерств, других центральных органов управления и подведомственных им учреждений, организаций и предприятий информационно-аналитическую, статистическую и другую информацию по вопросам аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации; контролировать деятельность аспирантур, адъюнктур, докторантур, органов по присуждению ученых степеней и присвоению ученых званий, созданных в организациях и учреждениях, независимо от подчиненности и форм собственности, запрашивать от них информацию по вопросам присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий научным и научно-педагогическим работникам; заслушивать отчеты руководителей органов по присуждению ученых степеней и присвоению ученых званий; создавать, реорганизовывать и ликвидировать в установленном порядке экспертные советы и советы по защите диссертаций в учреждениях, организациях республики независимо от их подчиненности; отменять решения советов по защите диссертаций по присуждению ученых степеней и советов учреждений и организаций о присвоении ученых званий, лишать их полномочий в случае нарушения ими установленного порядка присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий; лишать в установленном порядке научных и научно-педагогических работников и иных лиц ученых степеней и ученых званий; проводить международные и республиканские конференции, конгрессы, совещания и семинары по вопросам подготовки и аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации.

В целях сохранения и усиления интеллектуального потенциала, создания благоприятных условий для дальнейшего развития фундаментальной науки, обеспечения со стороны государства финансовой поддержки научных исследований создано высшее научное учреждение Республики Беларусь — Национальная академия наук. Академия наук является высшей государственной научной организацией Республики Беларусь, осуществляющей организацию, проведение и координацию фундаментальных и прикладных научных исследований и разработок в целях научного обеспечения экономического, социального и культурного развития Республики Беларусь.

Академия наук объединяет в своем составе действительных членов (академиков), членов-корреспондентов, почетных и иностранных членов Академии наук, а также отделения и региональные филиалы Академии наук, аппарат Академии наук, научные организации и иные юридические лица, находящиеся в ее ведении, работников этих организаций и юридических лиц.

Основными задачами Академии наук являются: научное обеспечение экономического, социального и государственно-правового развития Республики Беларусь, ее культуры, рационального использования и охраны природы; организация, проведение и координация фундаментальных и прикладных научных исследований и разработок по важнейшим направлениям естественных, технических, гуманитарных, социальных наук и искусств в целях получения новых знаний о человеке, обществе, природе и искусственно созданных объектах, увеличения научно-технического, интеллектуального и духовного потенциала Республики Беларусь; определение и внесение для утверждения в установленном законодательством порядке перечней приоритетных направлений фундаментальных и прикладных научных исследований Республики Беларусь; выявление принципиально новых

путей научно-технического прогресса, участие в разработке рекомендаций по использованию достижений отечественной и мировой науки на практике; обеспечение развития науки в регионах Республики Беларусь; создание условий для развития научных школ, подготовки научных работников высшей квалификации, повышения квалификации ученых и специалистов, в том числе в зарубежных научных центрах и т.д.

Развитие отраслевой и ведомственной науки также осуществляется в рамках научно-исследовательских, опытно-конструкторских и других учреждений, входящих в систему соответствующих министерств, государственных комитетов и других органов исполнительной власти. Общее руководство отраслевыми научно-исследовательскими институтами осуществляют органы исполнительной власти, в систему которых они входят.

Научные исследования в вузах — вузовская наука — организуются в целях использования научно-технического потенциала высшей школы для определения приоритетных направлений фундаментальных исследований, усиления влияния науки на решение образовательных и воспитательных задач; исследования и разработки теоретических и методологических основ развития образования. Исполнителями научно-исследовательских работ выступают профессорско-преподавательский состав, студенты, докторанты, аспиранты, стажеры, научные сотрудники.

#### Управление культурой

Культура как самостоятельная отрасль социально-культурного строительства включает в себя широкий круг государственных и общественных органов, предприятий, учреждений, организаций, заведений культуры. К этой отрасли относятся: театральное, музыкальное, хореографическое, изобразительное, декоративно-прикладное, эстрадное и цирковое искусство; концертные организации, музеи, библиотеки, дома культуры и др.; кинематография, телевидение и радиовещание; издательское дело, полиграфия и книготорговля.

Управление культурой заключается в: организации создания, распространения и популяризации произведений литературы и искусства; обеспечении распространения информации и пропаганды достижений культуры; сохранении и использовании культурных ценностей; охране произведений искусства и памятников культуры, повышении культурного уровня населения; руководстве предприятиями, организациями и учреждениями культуры. При этом необходимо иметь в виду, что в буквальном смысле слова «управлять культурой невозможно», государство осуществляет лишь отдельные управленческие функции: например, контроль за качеством образования.

Законодательство Республики Беларусь о культуре регулирует общественные отношения по установлению организационно-правовых и экономических гарантий создания, сохранения, распространения и популяризации произведений материальной и духовной культуры, по сохранению и передаче культурных традиций, по охране исторических и культурных ценностей в целях: возрождения и развития белорусской национальной культуры и культур национальных сообществ Белоруссии как составной части общечеловеческой культуры; формирования культурной среды, моральных начал, эстетических взглядов и вкусов народа и приобщения его к художественному творчеству, к гуманистическим ценностям культуры.

Основными принципами культурной деятельности в Республике Беларусь являются: свобода творческой деятельности и саморазвитие культурных процессов, плюрализм направлений и стилей в творчестве, отказ от монополизма в культуре; защита интеллектуальной собственности; общедоступность духовных ценностей; право на беспрепятственную культуротворческую деятельность на территории Республики Беларусь для всех национальных сообществ; приоритет условий для развития белорусской национальной культуры; гуманистическая направленность, усиление личного начала в культурной деятельности, ориентация на общечеловеческие ценности, высокоморальный характер культуры; обеспечение связей белорусской национальной культуры с культурами других народов; соединение государственных и общественных начал в организации

культурной деятельности; полная самостоятельность культурной деятельности Республики Беларусь.

Государственные органы во взаимодействии с общественными объединениями обязаны обеспечивать развитие культуры и несут ответственность за духовное, моральное и эстетическое воспитание граждан. Они обязаны совершенствовать систему социальных, организационно-правовых и экономических гарантий развития искусства и культуры и создавать необходимые условия для приобщения граждан к национальному и мировому культурному наследию; формировать систему предприятий и учреждений искусства и культуры; выделять необходимые материальные и финансовые средства; обеспечивать проведение научных исследований и разработку научных проектов в области культуры, подготовку квалифицированных кадров; создавать гарантии и стимулы художественного творчества, сохранения традиционной культуры (фольклор, народные промыслы, ремесла), использования достижений культуры; обеспечивать формирование и эстетизацию среды обитания человека, защиту интересов народа Белоруссии в области культуры.

В Республике Беларусь гарантируется развитие разнообразных по типам и видам деятельности предприятий, учреждений и организаций культуры: театров, студий, мастерских, кинотеатров, киноустановок, концертных, художественных и других театрально-зрелищных и культурно-просветительных учреждений, внешкольных, учебных, научно-исследовательских и других предприятий, учреждений и организаций культуры с учетом исторических, этнических и географических особенностей местности.

В каждом административно-территориальном образовании (городе, поселке, деревне) создается общественно необходимый комплекс предприятий и учреждений культуры, гарантирующий удовлетворение духовных и эстетических запросов населения.

Управленческая деятельность в области культуры осуществляется системой органов исполнительной власти, каждый из которых реализует свою компетенцию на отдельных участках культурного строительства: непосредственно культура, телевидение и радиовещание, кинематография, издательское дело и др.

Систему органов управления культурой составляют: Министерство культуры, управления (отделы) культуры местных исполнительно-распорядительных органов, подведомственные им театры, концертные организации, художественные коллективы, цирки, библиотеки, музеи, клубы и другие театрально-зрелищные предприятия и заведения культуры, специальные учебные заведения культуры и искусств, музыкальные и художественные школы.

Министерство культуры Республики Беларусь действует на основе Положения, утвержденного Постановлением Совета Министров Республики Беларусь в редакции от 8 июня 2001 г.

Основными задачами Минкультуры являются: участие в формировании и реализации государственной политики в области культуры, искусства, кинематографии, охраны историко-культурных ценностей; разработка государственных программ и обеспечение государственных гарантий развития культуры и искусства, организация выполнения актов законодательства по вопросам культуры; обеспечение сохранения национального культурного наследия, имеющего значение для народа Беларуси, его духовного и морального совершенствования, формирования национального самосознания; развитие и координация сотрудничества с зарубежными странами в области культуры, искусства, сохранения историко-культурного наследия; определение научно обоснованных направлений экономического и производственно-технического развития области, оптимальной политики инвестиций; координация проведения научных, проектных, реставрационных и консервационных работ в целях сохранения историко-культурного наследия; содействие развитию культур национальных меньшинств Беларуси; подготовка и переподготовка кадров для учреждений культуры, разработка и реализация мер по социально-правовой защите работников области.

В соответствии с возложенными на Минкультуры Республики Беларусь задачами оно разрабатывает и осуществляет государственные программы комплексного развития культуры, приобщение населения Республики Беларусь к национальному и мировому культурному достоянию; организует проведение республиканских и международных конференций, фестивалей, конкурсов, смотров профессионального искусства и народного творчества, праздников, художественных выставок и других мероприятий, связанных с показом и пропагандой достижений культуры и искусства республики и зарубежных стран; осуществляет регулирование деятельности учреждений и предприятий, непосредственно подчиненных Минкультуры, посредством утверждения положений (уставов), заключения контрактов с руководителями, управление имуществом, выработку рекомендационных нормативов по административно-управленческому персоналу; содействует выполнению подведомственными предприятиями и организациями заказов на работы и услуги, поставку товаров народного потребления и иной продукции для государственных нужд; осуществляет координацию деятельности субъектов хозяйствования всех форм собственности в сфере профессионального искусства, народного творчества путем использования своих прав, экономических стимулов, через государственный социально-творческий заказ; финансирует в установленном порядке подведомственные учреждения и организации и др.

Минкультуры в пределах своих полномочий и во исполнение законодательства Республики Беларусь издает приказы, в случае необходимости издает вместе с другими центральными и местными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления совместные акты. Для согласованного решения вопросов, которые относятся к компетенции Минкультуры, обсуждения наиболее важных направлений его деятельности и развития культуры и искусств создается коллегия, решения которой проводятся в жизнь приказом Министра культуры. Для анализа проблем культуры и искусства, координации работы по выполнению программ исследований в области культуры, разработке научных рекомендаций и предложений по основным вопросам развития искусства, культурно-просветительной работы, массового художественного творчества, художественного образования в Минкультуры образуются научный совет, другие консультативные органы. Их состав и положения о них утверждает Министр культуры.

Уполномоченным органом управления телевидением, радиовещанием и иными средствами массовой информации является Министерство информации. В соответствии с возложенными на него главными задачами и в пределах действующего законодательства это министерство: разрабатывает и осуществляет общереспубликанские программы по удовлетворению спроса населения на печатные издания, продукцию телевидения и радиовещания; осуществляет аналитическую деятельность и сбор статистических данных в сфере массовой информации, книгоиздания, распространения печатной продукции; организует производство бумаги, картона и других материалов для нужд отрасли; организует и совершенствует единую систему охраны государственных тайн в средствах массовой информации; разрабатывает и в установленном порядке вносит в Совет Министров Республики Беларусь предложения о ставках авторского вознаграждения за литературные, драматические и музыкальные произведения для печати, за литературно-драматические, музыкальные и музыкально-драматические произведения, создаваемые по заказам радио и телевидения, а также за материалы, передаваемые по телевидению и радио и др.

Массовая информация — это публично распространяемая печатная и аудиовизуальная информация. Печатными средствами массовой информации являются периодические печатные издания (пресса) — газеты, журналы, бюллетени и т.п., а также единичные издания с определенным тиражом. Аудиовизуальными средствами массовой информации выступают: радиовещание, телевидение, кино, звукозапись, видеозапись и т.п.

Правовые основы деятельности печатных средств массовой информации в Республике Беларусь урегулированы Законом от 13 января 1995 г. (в редакции от 13 декабря 1999 г.) «О печати и других средствах массовой информации». Их деятельность регулируется также законами Республики Беларусь: от 18 февраля 1997 г. (в редакции от 28 ноября 2003 г.) «О

рекламе», от 16 мая 1996 г. (в редакции от 4 января 2003 г.) «Об авторском праве и смежных правах», от 10 июня 1998 г. «О ратификации договора Всемирной организации интеллектуальной собственности по исполнениям и фонограммам» и другими законодательными актами. Все средства массовой информации, которые издаются на территории Республики Беларусь, подлежат государственной регистрации в органах исполнительной власти.

Законом Республики Беларусь от 13 ноября 1992 г. (в редакции от 24 июля 2002 г.) «Об охране историко-культурного наследия» урегулированы правовые, организационные, социальные и экономические отношения в сфере охраны культурного наследия с целью его сохранения, использования объектов культурного наследия в общественной жизни, защиты традиционного характера среды в интересах нынешнего и будущих поколений.

Историко-культурным наследием является совокупность отличительных итогов и свидетельств исторического и духовного развития народа Беларуси, воплощенных в историко-культурных ценностях.

Государственная политика в области учета и охраны историко-культурного наследия определяется в Республике Беларусь Национальным собранием Республики Беларусь и осуществляется Советом Министров Республики Беларусь через Министерство культуры Республики Беларусь и его представителей в местных исполнительных и распорядительных органах.

В компетенцию Министерства культуры Республики Беларусь в области охраны историко-культурного наследия входит решение всего комплекса вопросов, связанных с: 1) сохранением ценностей, их среды и условий существования; 2) недопущением потери отличительных достоинств ценностей, их научно необоснованных изменений; 3) контролем за практическим использованием ценностей; 4) изучением историко-культурного наследия, обнаружением и учетом ценностей; 5) возвращением в Республику Беларусь ценностей Беларуси, оказавшихся за ее пределами.

Объекты культурного наследия, находящиеся на территории Республики Беларусь, охраняются государством.

Общественные отношения в области музейного дела урегулированы Законом Республики Беларусь от 5 сентября 1996 г. «О музеях и музейном фонде Республики Беларусь», которыми установлены правовые, экономические, социальные основы научного комплектования, изучения, хранения и использования памятников природы, материальной и духовной культуры, деятельности музейных заведений.

В Республике Беларусь действует система архивных учреждений, которая осуществляет свои функции в соответствии с Законом Республики Беларусь от 6 октября 1994 г. «О национальном архивном фонде и архивах в Республике Беларусь». В нее входят: Национальный архивный фонд Республики Беларусь; центральные и отраслевые государственные архивы; местные архивные учреждения; архивные подразделения государственных музеев и библиотек; архивные подразделения органов, предприятий, учреждений, организаций; архивы (архивные подразделения) объединений граждан, предприятий, учреждений и организаций; научно-исследовательские учреждения в области архивного дела.

Центральным органом исполнительной власти, который управляет архивным делом и несет ответственность за его состояние и дальнейшее развитие, является Национальный архивный фонд Республики Беларусь, осуществляющий контроль и нормативно-методическое обеспечение ведения деловодства и архивного дела.

Особое место в сфере культуры и искусства занимают объединения граждан. В Республике Беларусь созданы и действуют творческие союзы писателей, композиторов, художников, театральных деятелей, кинематографистов, журналистов, архитекторов, дизайнеров и др. Правовые, социальные, экономические и организационные принципы деятельности творческих союзов в области культуры и искусства регулируются Законом от 4 октября 1994 г. (в редакции от 26 июня 2003 г.) «Об общественных объединениях».

Органы местного управления и самоуправления осуществляют собственные полномочия в отношении: управления учреждениями культуры; создания необходимых условий для воспитания детей, молодежи, развития их способностей; решения вопросов о предоставлении профессиональным творческим работникам на льготных условиях в пользование помещений под мастерские, студии и лаборатории, необходимые для их творческой деятельности; организации медицинского обслуживания и питания в учреждениях культуры, которые принадлежат территориальным громадам либо переданные им; создания условий для развития культуры; содействия возрождению ячеек традиционного народного творчества, национально-культурных традиций населения, художественных промыслов и ремесел; содействия работе творческих союзов, национально-культурных товариществ, ассоциаций, других общественных и неприбыльных организаций, которые действуют в сфере культуры.

#### Управления здравоохранением

В соответствии с ст. 45 Конституции Республики Беларусь гражданам Республики Беларусь гарантируется право на охрану здоровья, включая бесплатное лечение в государственных учреждениях здравоохранения. Охрана здоровья обеспечивается государственным финансированием соответствующих социально-экономических, медико-санитарных и оздоровительно-профилактических программ. Государство создает условия для эффективного и доступного для всех граждан медицинского обслуживания.

Право на охрану здоровья — это, прежде всего, обеспечение соответствующего жизненного уровня. Кроме того, это право предусматривает также наличие безопасной для жизни и здоровья человека окружающей природной среды.

Охрана здоровья граждан базируется на ряде принципов, которые закреплены в Законе Республики Беларусь от 18 июня 1993 г. (в редакции от 11 января 2002 г.) «О здравоохранении». К ним, в частности, относятся: создание условий для сохранения и укрепления здоровья населения; ответственность граждан за сохранение и укрепление своего здоровья и здоровья других людей; профилактическая направленность здравоохранения; доступность медицинской помощи и лекарственного обеспечения населения; приоритетное медицинское обслуживание и лекарственное обеспечение детей и матерей; координация и контроль Министерством здравоохранения Республики Беларусь деятельности в области здравоохранения других органов государственного управления, ведающих вопросами здравоохранения, и субъектов, осуществляющих деятельность в области здравоохранения; экономическая заинтересованность юридических и физических лиц в охране здоровья населения; ответственность государственных органов, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей за состояние здоровья населения; участие общественности и граждан в охране здоровья населения.

В целом здравоохранение может рассматриваться как система мероприятий, направленных на обеспечение сохранения и развитие физиологических и психологических функций, оптимальной трудоспособности и социальной активности человека при максимальной биологически возможной индивидуальной продолжительности жизни.

Систему здравоохранения Республики Беларусь составляют государственное здравоохранение и частное здравоохранение. Основой системы здравоохранения является государственное здравоохранение.

Государственная система здравоохранения включает Министерство здравоохранения Республики Беларусь, управления (комитеты) и отделы здравоохранения местных исполнительных и распорядительных органов, отраслевые органы управления министерств, а также подведомственные им организации здравоохранения, медицинские учреждения образования и научно-исследовательские организации.

Частная система здравоохранения включает организации здравоохранения, медицинские учреждения образования и научно-исследовательские организации, создаваемые физическими и негосударственными юридическими лицами.



Управление здравоохранением в Республике Беларусь осуществляется на принципах гласности, коллегиальности и участия общественности.

Государственное управление здравоохранением осуществляют Президент Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, Министерство здравоохранения Республики Беларусь, республиканские органы государственного управления, имеющие ведомственную систему здравоохранения, управления (комитеты) и отделы здравоохранения местных исполнительных и распорядительных органов.

Президент Республики Беларусь определяет основные направления государственной политики в области охраны здоровья населения, стратегию ее развития, утверждает Национальную концепцию охраны здоровья населения и национальные медицинские программы, осуществляет контроль за соблюдением законодательства в области охраны здоровья населения.

Национальное собрание Республики Беларусь принимает законы по вопросам охраны здоровья населения и закон об утверждении республиканского бюджета на очередной финансовый (бюджетный) год, в котором определяются расходы на охрану здоровья населения.

Совет Министров Республики Беларусь осуществляет государственную политику в области охраны здоровья населения, реализует национальные медицинские программы, разрабатывает, утверждает и реализует государственные программы по охране здоровья населения в пределах, предусмотренных законодательством, координирует деятельность органов государственного управления, юридических и физических лиц в области охраны здоровья населения.

Совет Министров Республики Беларусь не реже одного раза в год отчитывается перед Президентом Республики Беларусь об осуществлении государственной политики в области охраны здоровья населения и о состоянии здоровья населения Республики Беларусь.

Органы местного управления и самоуправления обеспечивают финансирование государственных органов и иных организаций здравоохранения, находящихся в их ведении, реализуют национальные и государственные программы по охране здоровья населения, разрабатывают, утверждают и реализуют региональные медицинские программы по развитию здравоохранения, координируют деятельность подведомственных органов управления и самоуправления, юридических и физических лиц в области охраны здоровья населения, несут ответственность за состояние здоровья населения, проживающего на соответствующей территории согласно административно-территориальному делению.

Специально уполномоченным центральным органом исполнительной власти в области здравоохранения является Министерство здравоохранения Республики Беларусь, компетенция которого определяется Положением о нем, утвержденным Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 августа 2000 г. (в редакции от 31.10.2001; 27.02.2002; 19.11.2003). К основным задачам Минздрава относятся: осуществление государственной политики в области охраны здоровья населения; обеспечение медицинской помощи в Республике Беларусь, гарантированное обеспечение установленного Правительством объема бесплатной медицинской помощи в государственных учреждениях здравоохранения; профилактическая направленность, формирование здорового образа жизни, медицинское просвещение; обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения; непрерывное улучшение качества медицинской помощи, а также повышение ее эффективности.

Для решения важнейших задач деятельности и развития охраны здоровья в Минздраве создается коллегия, решения которой проводятся в жизнь приказами Министра.

Государственные функции в области здравоохранения выполняют также другие органы, которые имеют в своем ведении учреждения здравоохранения. К таким органам, в частности, относятся Министерство обороны, МВД, КГБ и др. Эти органы определяют структуру управления ведомственными учреждениями здравоохранения.

Соответствующие функции в управлении охраной здоровья граждан Минздрав Республики Беларусь реализует путем проведения контроля за качеством и безопасностью продуктов питания, лечебных средств и изделий медицинского назначения. Деятельность Минздрава в этом направлении сводится к реализации государственной политики в сфере государственного контроля за качеством и безопасностью отдельных видов продуктов питания (специальных пищевых добавок, лечебных средств, врачебного растительного сырья и лечебной косметики и т.п.), обеспечению интересов государства в этой сфере и межведомственной координации по указанным вопросам.

Непосредственную охрану здоровья населения обеспечивают санитарно-профилактические, лечебно-профилактические, физкультурно-оздоровительные, санаторно-курортные, аптечные, научно-медицинские и другие учреждения здравоохранения.

К учреждениям здравоохранения относятся больницы, поликлиники, специализированные диспансеры, родильные дома, санитарно-эпидемиологические центры, станции скорой медицинской помощи, медико-санитарные части учреждений и организаций и др.

Учреждения здравоохранения осуществляют свою деятельность на основании устава, утвержденного собственником или уполномоченным им органом.

Государственные органы назначают на должность и освобождают от должности руководителей учреждений государственной системы здравоохранения. Тем не менее, независимо от юридического статуса учреждения здравоохранения руководство им может осуществлять только лицо, которое отвечает установленным государством единым квалификационным требованиям.

Государство поддерживает и поощряет индивидуальную предпринимательскую деятельность в области здравоохранения, которая может реализовываться только при наличии специального разрешения (лицензии) на осуществление такой деятельности.

Законом Республики Беларусь от 23 ноября 1993 г. «О санитарно-эпидемическом благополучии населения» регулируются общественные отношения, возникающие в сфере обеспечения санитарного и эпидемического благополучия населения, определяются соответствующие права и обязанности государственных органов, предприятий, учреждений, организаций и граждан в этой сфере, устанавливается порядок организации государственной санитарно-эпидемиологической службы и осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

#### Управление в области социальной защиты граждан

Социальное обеспечение и защита граждан Республики Беларусь — одно из основных направлений деятельности государства. Государство берет на себя обязанность материально поддерживать своих граждан, создает условия для полного осуществления гражданами права на труд, гарантирует равные возможности в выборе профессии и трудовой деятельности, реализует программы профессионально-технического обучения, подготовки кадров в зависимости от общественных потребностей. Использование принудительного труда запрещается. Гражданам гарантируются защита от незаконного увольнения с работы, право на своевременное получение вознаграждения.

Граждане Республики Беларусь имеют право на социальную защиту, которая включает право на их обеспечение в случае полной, частичной или временной потери трудоспособности, потери кормильца, безработицы, по не зависящим от них обстоятельствам, а также в старости, других случаях, предусмотренных законодательством. Это право гарантируется страхованием за счет страховых взносов граждан, предприятий, учреждений, организаций, а также бюджетных и иных источников социального обеспечения, созданием сети государственных и частных учреждений для социальных выплат и пособий. Закон Республики Беларусь от 17 апреля 1992 г. «О пенсионном обеспечении» гарантирует всем нетрудоспособным гражданам право на социальную защиту путем установления пенсий на уровне, ориентированном на прожиточный минимум, а также регулярного пересмотра их

размеров в связи с изменением размера минимального потребительского бюджета и ростом эффективности экономики страны.

Управление в сфере социальной защиты граждан осуществляет Министерство труда и социальной защиты. Его главными задачами являются: формирование и реализация государственной политики в области социального страхования в пределах своей компетенции; управление финансами государственного социального страхования и руководство в пределах своей компетенции системой органов, осуществляющих государственное социальное страхование, пенсионное обеспечение, социальную помощь и социальное обслуживание различных групп населения; разработка проектов нормативных правовых актов, иных правовых актов, не являющихся нормативными, по вопросам, входящим в его компетенцию; систематический анализ положения семьи, женщин и детей в обществе и выработка мер, направленных на его улучшение; участие в формировании национального механизма по обеспечению равных прав и возможностей для мужчин и женщин; осуществление координации, мониторинга и контроля за реализацией государственной политики в области оказания адресной социальной помощи малообеспеченным слоям населения; участие в разработке общих принципов государственной политики в области реабилитации инвалидов, других категорий населения; сотрудничество с Международной ассоциацией социального обеспечения, другими международными и зарубежными организациями.

Минтруда и соцзащиты реализует единую государственную политику по социальному обеспечению населения и социальной защите инвалидов и граждан преклонного возраста; несет ответственность за развитие этого дела; занимается организацией работы по назначению и выплате пенсий согласно действующему законодательству и др.

Деятельность органов управления в сфере социальной защиты населения тесно связана с широким кругом субъектов общества. Помощь органам социального обеспечения предоставляют профессиональные союзы. Представители профсоюзных органов входят в состав медико-социальных экспертных комиссий. Комиссии по пенсионным вопросам на предприятиях или в учреждениях вместе с администрацией предприятия или учреждения готовят необходимые для назначения государственных пенсий документы, изучают причины инвалидности и травматизма, разрабатывают мероприятия по их устранению. В городах и районах создаются советы пенсионеров, которые предоставляют помощь органам социального обеспечения, обследуют бытовые и жилищные условия пенсионеров и других граждан, нуждающихся в социальной защите. Для трудоустройства инвалидов (глухих, слепых), повышения их культурного и общеобразовательного уровня созданы союзы глухих и слепых.

## **Тема 12 Административно-правовые основы управления административно-политической сферой (сфера безопасности и правопорядка)**

Вопросы:

1. Административно-правовые и организационные основы управления административно-политической сферой.
2. Управление отраслями административно-политической сферы.
3. Понятие и система органов внутренних дел.
4. Министерство внутренних дел: назначение, основные задачи, функции, полномочия.

1. Административно-правовые и организационные основы управления административно-политической сферой

Административно-политическое строительство, как специфическая разновидность социальной деятельности, включает многообразные по уровням и содержанию системы:

- область административно-политической деятельности;

- ее отрасли: оборону, государственную безопасность, внутренние дела, иностранные дела, юстицию, таможенное дело.

Вместе с тем, А.Н. Крамник, отмечает, «что такое название сферы весьма неудачно: оно не отражает сущности этой сферы в отличие от названия других сфер, так как термины «административный» и «политический» в полной мере относятся и к другим сферам государственного управления. Указывает, что название данной сферы с использованием слов «безопасность и правоохрана» более созвучно этой сфере, хотя признает, что и оно тоже не в полной мере раскрывает ее сущность, одинаково охватывает все отрасли управления. Последнее относится к области иностранных дел и юстиции».

Группировка отраслей в область административно-политического строительства обусловлена объективными факторами. Эти отрасли обладают общими свойствами. Прежде всего, следует учитывать, что деятельность административно-политических органов направлена, прежде всего, на повседневную практическую реализацию административно-политических функций государства – внешних и внутренних. Это функции обороны страны, обеспечения государственной и общественной безопасности, охраны правопорядка, развитие политических, экономических и культурных связей с зарубежными странами.

Вместе с тем государственные органы, осуществляющие свою деятельность в административно-политической сфере государственного управления, участвуют в реализации и других функций государства. Например, органы государственной безопасности, внутренних дел, таможенные органы, участвуя в обеспечении экономической безопасности государства способствуют тем самым укреплению экономического базиса, подъему экономики страны. Вооруженные Силы Республики Беларусь, помимо своей основной задачи – защиты Отечества, самим фактом своего существования создают условия для мирного созидательного труда. Кроме того, армия играет огромную воспитательную роль для молодого поколения.

Для осуществления государственного управления в отраслях административно-политической сферы создана специальная система органов государственного управления, которая является составной частью аппарата государственного управления. Поэтому ей присущи, прежде всего, черты, общие для звеньев данной системы. Здесь действует закономерность соотношения общего и особенного, целого и части. Будучи частью системы, органы административно-политического управления, в то же время, относительно самостоятельные подсистемы в сфере (отрасли) государственного управления.

Государственному управлению во всех отраслях и сферах свойственно сочетание методов убеждения и принуждения. Но для данной сферы, исходя из специфики деятельности, характерны значительный по сравнению с другими сферами удельный вес принудительных средств, в том числе применение непосредственной материальной силы и иного государственного принуждения, а также использование различного рода режимных мероприятий и разрешительной системы.

Среди режимных мероприятий, применяемых в сфере административно-политического управления можно выделить режим охраны государственных секретов, пограничных, таможенный режимы, разрешительную систему, связанную с оборотом оружия и боеприпасов, функционированием объектов разрешительной системы и др.

Отраслевые системы органов управления в административно-политической сфере имеют определенную степень централизации, особенно это характерно для обороны, государственной безопасности, внешних экономических и культурных связей. Однако, централизация подчинения многих местных органов административно-политического управления не означает отсутствия у них связи с местными органами управления. Территориальные органы системы органов внутренних дел и юстиции находятся в двойном подчинении, являясь структурами местных органов управления.

Учитывая задачи, решаемые в области административно-политической деятельности, государство создает и соответствующий механизм по реализации функций управления в этой области деятельности.

Согласно статьи 79 Конституции, Президент гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, представляет Республику Беларусь в отношениях с другими государствами и международными организациями. Президент принимает меры по охране суверенитета Республики Беларусь, ее национальной безопасности и территориальной целостности, обеспечивает политическую и экономическую стабильность, преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между органами государственной власти.

В соответствии со статьей 17 Закона Республики Беларусь от 21 февраля 1995 г., № 3602-ХІІ (в ред. Закона 06.10.2006 г., № 166-3) «О Президенте Республики Беларусь» Президент обращается с посланиями к народу Республики Беларусь о положении в государстве и об основных направлениях внутренней и внешней политики; назначает руководителей республиканских органов государственного управления и определяет их статус; решает вопросы о приеме в гражданство Республики Беларусь, его прекращении и предоставлении убежища; осуществляет помилование осужденных; ведет переговоры и подписывает международные договоры, назначает и отзывает дипломатических представителей Республики Беларусь в иностранных государствах и при международных организациях; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей иностранных государств; 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; формирует и возглавляет Совет Безопасности Республики Беларусь; является Главнокомандующим Вооруженными Силами Республики Беларусь; назначает на должности и освобождает от должностей высшее командование Вооруженных Сил Республики Беларусь; 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 и др.

Функции общего руководства сосредоточены на уровне высших органов государственной власти.

Так, согласно ст. 97 Конституции Палата представителей Национального собрания рассматривает проекты законов, в том числе об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь; военной доктрины; ратификации и денонсации международных договоров; об основном содержании и принципах осуществления прав, свобод и обязанностей граждан; о гражданстве, статусе иностранцев и лиц без гражданства о судеустройстве, судопроизводстве и статусе судей; об уголовной ответственности; об амнистии; об объявлении войны и о заключении мира; о правовом режиме военного и чрезвычайного положения и др.

В соответствии со статьей 19 Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 г., № 424-3 «О Совете Министров Республики Беларусь» Совет Министров Республики Беларусь в области обеспечения законности и правопорядка:

- принимает меры по обеспечению прав и свобод граждан, защите интересов государства, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;
- обеспечивает защиту личности от любых противоправных деяний, посягательств на жизнь, здоровье, имущество, честь и достоинство, а также защиту гражданина Республики Беларусь как на территории Республики Беларусь, так и за ее пределами;
- определяет основные направления правовой работы в подчиненных ему республиканских органах государственного управления и иных государственных организациях;

- руководит деятельностью подчиненных ему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций в области правового просвещения граждан;

- руководит деятельностью подчиненных ему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций по обеспечению законности и правопорядка, реализации государственных программ по борьбе с преступностью;

- вносит предложения в Конституционный Суд Республики Беларусь о проверке конституционности нормативных правовых актов Республики Беларусь.

В соответствии со статьей 20 названного закона Совет Министров Республики Беларусь в области обеспечения национальной безопасности и обороноспособности государства:

- принимает меры по обеспечению национальной безопасности и обороноспособности, защите независимости и территориальной целостности Республики Беларусь;

- осуществляет контроль за выполнением государственной программы вооружения;

- организует разработку и формирование государственного оборонного заказа, оснащение Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и военизированных организаций Республики Беларусь вооружением, военной техникой и другими материальными ценностями и ресурсами по их заказам, а также решает вопросы строительства и размещения на территории Республики Беларусь оборонных объектов;

- определяет объемы материальных ценностей и бюджетных ассигнований на нужды обороны, в том числе на реализацию государственной программы вооружения, проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в области обороны, обеспечивает создание и сохранность государственного и мобилизационного материальных резервов, руководит мобилизационной подготовкой;

- осуществляет руководство подготовкой граждан Республики Беларусь к военной службе, их призывом на военную службу, службу в резерве и обеспечивает создание военнообученного резерва;

- вносит на утверждение Президенту Республики Беларусь план накопления материальных ценностей в государственном материальном резерве и план накопления материальных ценностей в мобилизационном материальном резерве;

- осуществляет руководство гражданской обороной Республики Беларусь;

- организует разработку и обеспечивает выполнение государственных программ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- устанавливает порядок осуществления государственного контроля за охраной и использованием территорий радиоактивного загрязнения;

- обеспечивает проведение единой государственной политики в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и гражданской обороны;

- определяет государственную политику в области обеспечения пожарной, промышленной, ядерной и радиационной безопасности, ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС;

- осуществляет общее руководство деятельностью подчиненных ему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, а также местных исполнительных и распорядительных органов по противодействию экстремизму, контроль за этой деятельностью.

В области внутренней и внешней политики Республики Беларусь полномочия Совета Министров в соответствии со статьей 21 Закона следующие:

- разрабатывает основные направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь и принимает меры по их реализации;

- осуществляет координацию деятельности в области отношений Республики Беларусь с иностранными государствами и международными организациями;

- принимает практические меры по реализации и защите внешнеполитических интересов Республики Беларусь;
- заключает международные договоры по вопросам, относящимся к его компетенции;
- принимает меры по обеспечению исполнения международных договоров Республики Беларусь.

Местные исполнительные и распорядительные органы реализуют свою компетенцию в административно-политической сфере в соответствии с законом Республики Беларусь от 4 января 2010 г., № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». В частности, в соответствии со статьей 41 исполкомы:

- представляют интересы соответствующей административно-территориальной единицы во взаимоотношениях с другими государственными органами, иными организациями и гражданами;
- совместно с правоохранительными органами осуществляют деятельность по охране общественного порядка;
- осуществляют деятельность по профилактике правонарушений;
- участвуют в борьбе с коррупцией, противодействии экстремизму, в том числе терроризму;
- участвуют в предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций, выполнении мероприятий по гражданской обороне, обеспечении пожарной, промышленной, ядерной и радиационной безопасности, ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС;
- обеспечивают осуществление на соответствующей территории контроля за соблюдением законодательства, осуществляют разъяснение вопросов применения законодательства, относящихся к компетенции органов местного управления и самоуправления и др.

## 2. Управление отраслями административно-политической сферы

### Административно-правовые основы управления в области обороны

Оборона относится к важнейшей функции государства и является всеобщим делом. Под обороной Республики Беларусь понимается система правовых, политических, экономических, военных, социальных и иных мер, обеспечивающих военную безопасность государства.

Основным правовым актом, закрепляющим основы организации обороны Республики Беларусь, является Закон Республики Беларусь от 3 ноября 1992 г., № 1902-ХІІ (в ред. Закона от 31.12.2009 г., № 114-З) «Об обороне».

В целях обороны устанавливаются воинская обязанность граждан Республики Беларусь.

Для обороны Республика Беларусь имеет Вооруженные Силы Республики Беларусь, внутренние войска Министерства внутренних дел Республики Беларусь, органы пограничной службы, органы государственной безопасности, Службу безопасности Президента Республики Беларусь, иные воинские формирования, создаваемые в соответствии с законодательством Республики Беларусь, а также привлекает органы внутренних дел, органы финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, органы и подразделения по чрезвычайным ситуациям.

В соответствии со статьей 4 Закона Республики Беларусь «Об обороне» 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;
- накопление материальных ценностей в государственном и мобилизационном материальных 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 соответствии с образовательными стандартами в учреждениях образования при осуществлении ими обучения и воспитания на III ступени общего среднего образования;
- другие мероприятия, предусмотренные законодательством Республики Беларусь.

Общее руководство Вооруженными Силами осуществляет Президент, являясь Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами (ст. 84 Конституции), а также Правительство Республики Беларусь.

Президент: формирует и возглавляет Совет Безопасности; назначает на должность и освобождает от должности Государственного секретаря Совета Безопасности; 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, Государственного пограничного комитета и их заместителей, командующего внутренними войсками Министерства внутренних дел, начальника Департамента транспортного обеспечения Министерства обороны; утверждает план обороны, определяет задачи военной организации государства по организации вооруженной защиты Республики Беларусь; вносит на утверждение Национального собрания 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 план накопления материальных ценностей в государственном материальном резерве и план накопления материальных ценностей в мобилизационном материальном резерве; 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, органов финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, 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, Генеральном штабе Вооруженных Сил, Департаменте транспортного обеспечения Министерства обороны, Министерстве внутренних дел, главном управлении командующего внутренними войсками Министерства внутренних дел, Министерстве по чрезвычайным ситуациям, Комитете государственной безопасности, Государственном пограничном комитете, а также о транспортных войсках Республики Беларусь; издает указы об увольнении в запас военнослужащих, выслуживших установленные сроки военной службы, и об очередном призыве граждан 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.

Высшим коллегиальным координационно-политическим органом, создаваемым в целях реализации полномочий Президента как Главы государства и Главнокомандующего Вооруженными Силами в области обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь, является Совет Безопасности.

К центральным органам военного управления Вооруженных Сил относятся Министерство обороны и Генеральный штаб Вооруженных Сил.

Министерство обороны является республиканским органом государственного управления, осуществляющим руководство Вооруженными Силами, их подготовкой к выполнению задач по обеспечению военной безопасности и вооруженной защиты Республики Беларусь. Положение о Министерстве обороны утверждено Указом Президента

Республики Беларусь от 7 декабря 2006 г., № 719 (в ред. Указа от 30.09.2011 г., № 439) «Вопросы центральных органов военного управления Вооруженных сил Республики Беларусь».

Минобороны (далее - Минобороны) является республиканским органом государственного управления, проводящим в пределах своей компетенции государственную политику в области обороны, осуществляющим руководство Вооруженными Силами Республики Беларусь (далее - Вооруженные Силы), их подготовкой к выполнению задач по обеспечению военной безопасности и вооруженной защиты Республики Беларусь, ее суверенитета, независимости и территориальной целостности.

Минобороны является центральным органом военного управления и состоит из департаментов (в том числе с правами юридического лица), главных управлений, управлений, отделов и групп. В состав Минобороны организационно входит Генеральный штаб Вооруженных Сил.

Минобороны: разрабатывает предложения по вопросам обороны, формированию военной политики и Военной доктрины Республики Беларусь; издает в пределах своих полномочий правовые акты по вопросам обороны; организует взаимодействие и координацию деятельности государственных органов и иных организаций по вопросам обороны; разрабатывает проекты долгосрочных государственных программ и годовых планов работ в интересах обеспечения обороны, предложения по формированию государственного оборонного заказа; организует управление повседневной и боевой деятельностью Вооруженных Сил, оперативной подготовкой органов управления Вооруженных Сил; готовит в пределах своих полномочий предложения о расходах на оборону в проект республиканского бюджета на очередной финансовый год; участвует в разработке концепции строительства Вооруженных Сил и реализует ее положения; участвует в организации мобилизационной подготовки экономики Республики Беларусь, осуществляет контроль за подготовкой организаций к выполнению установленных им мобилизационных заданий; руководит развитием военной науки, организует проведение исследований и разработок по модернизации существующих и созданию перспективных образцов вооружения и военной техники; организует снабжение Вооруженных Сил вооружением и военной техникой, всеми видами материально-технических средств и довольствия; разрабатывает и вносит в порядке, установленном Советом Министров Республики Беларусь, предложения по номенклатуре и объему хранения материальных ценностей государственного и (или) мобилизационного материальных резервов, а также по срокам их накопления для подготовки плана накопления материальных ценностей в государственном материальном резерве и плана накопления материальных ценностей в мобилизационном материальном резерве; участвует в осуществлении военного и военно-технического сотрудничества Республики Беларусь с другими государствами и международными организациями, осуществляет сотрудничество с военными ведомствами других государств; обеспечивает социальную защиту военнослужащих, гражданского персонала Вооруженных Сил, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей; организует и осуществляет подготовку военных кадров для Вооруженных Сил и на договорной основе для других войск и воинских формирований; осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством Республики Беларусь в области обороны.

Минобороны возглавляет Министр обороны, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом. Министр обороны осуществляет свои функции на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение задач, возложенных на Вооруженные Силы.

Министр обороны по должности является членом Совета Безопасности Республики Беларусь. Министр обороны непосредственно подчиняется Президенту, а по вопросам, отнесенным законодательством к компетенции Совета Министров, - и Премьер-министру Республики Беларусь.

Министр обороны имеет заместителей, в том числе первого заместителя - начальника Генерального штаба Вооруженных Сил.

Заместители Министра обороны назначаются на должности и освобождаются от должностей Президентом по представлению Министра обороны.

В целях рассмотрения наиболее важных вопросов деятельности Вооруженных Сил в Минобороны создается коллегия в составе Министра обороны (председатель коллегии), Государственного секретаря Совета Безопасности, начальника Генерального штаба Вооруженных Сил - первого заместителя Министра обороны, заместителей Министра обороны и командующих видами Вооруженных Сил, которые являются членами коллегии по должности. Членами коллегии могут являться и другие должностные лица.

Численность и персональный состав коллегии утверждаются Президентом Республики Беларусь по представлению Министра обороны.

Генеральный штаб Вооруженных Сил 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.

С введением военного положения Генеральный штаб выполняет функции исполнительного органа Совета Безопасности Республики Беларусь в системе стратегического управления Вооруженными Силами, другими войсками и воинскими формированиями под непосредственным руководством Главнокомандующего Вооруженными Силами.

В военное время Генеральный штаб по поручению Президента обеспечивает стратегическое управление военной организацией государства.

Генеральный штаб организационно входит в состав Министерства обороны.

Составной частью оборонных мероприятий Республики Беларусь является территориальная оборона. Она организуется по территориально-зональному принципу. Территория Республики Беларусь делится на зоны и районы территориальной обороны, границы которых совпадают с административно-территориальными границами областей и районов.

Задачи, организация территориальной обороны, порядок взаимодействия ее составных элементов определяются Президентом.

Для решения задач территориальной обороны формируются территориальные войска.

Территориальные войска предназначены для выполнения отдельных боевых задач, проведения организационно обеспечивающих мероприятий и работ в интересах вооруженной защиты государства и организационно состоят из воинских частей и подразделений. Комплектование территориальных войск осуществляется в угрожаемый период или с началом военных действий.

Основу военной организации государства составляют Вооруженные Силы. Они состоят из: центральных органов военного управления Вооруженных Сил; видов Вооруженных Сил; родов войск; специальных войск; вооружения Вооруженных Сил; тыла Вооруженных Сил; военных учебных заведений, военных комиссариатов и организаций Вооруженных Сил.

Видами Вооруженных Сил являются сухопутные войска; военно-воздушные силы и войска противовоздушной обороны.

Виды Вооруженных Сил, рода войск, специальные войска, вооружение Вооруженных Сил, тыл Вооруженных Сил состоят из органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций Вооруженных Сил. Органы военного управления, соединения и воинские части обладают правами юридического лица.

Военные комиссариаты являются местными органами военного управления.

Органы местного управления в пределах своих полномочий принимают участие в государственных и общественных мероприятиях, проводимых в области обороны.

Административно-правовые основы управления в области государственной безопасности

Составной частью системы обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь являются органы государственной безопасности которые обеспечивают в пределах предоставленных им полномочий безопасность личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Статус органов государственной безопасности определен Законом Республики Беларусь от 3 декабря 1997 г., № 102-З (ред. Закона от 15.07.2010 г., № 164-З) «Об органах государственной безопасности Республики Беларусь».

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 и Совет Министров в пределах полномочий, делегированных ему Президентом.

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 по областям и управление военной контрразведки Комитета государственной безопасности находятся в подчинении Комитета государственной безопасности.

Органы государственной безопасности имеют в своем подчинении учреждения образования, организации здравоохранения, воинские части, подразделения специального назначения и иные подразделения.

Комитет государственной безопасности (КГБ) - республиканский орган государственного управления, проводящий в пределах своей компетенции государственную политику в сфере обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь, осуществляющий регулирование и управление в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства в пределах своих полномочий, координирующий деятельность в этой сфере других республиканских органов государственного управления, а также непосредственно реализующий основные направления деятельности и задачи органов государственной безопасности Республики Беларусь. Положение о КГБ Республики Беларусь утверждено Указом Президента Республики Беларусь от 18 ноября 2004 г., №566 (в ред. Указа от 27.09.2010 г., № 499) «Об утверждении Положения о Комитете государственной безопасности Республики Беларусь», в соответствии с которым основными задачами Комитета являются:

- организация и осуществление мероприятий по защите независимости и территориальной целостности Республики Беларусь, обеспечение национальной безопасности в политической, экономической, военно-стратегической, научно-технической, информационной, гуманитарной и экологической сферах;
- руководство органами государственной безопасности, организациями и подразделениями, находящимися в подчинении Комитета, а также организация их деятельности;
- оценка текущего состояния национальной безопасности, прогнозирование его развития, а также разработка и осуществление комплекса мер по предупреждению и выявлению угроз национальной безопасности, внесение в соответствии с законодательством предложений Президенту Республики Беларусь по обеспечению национальной безопасности;

- информирование Президента и по его поручению соответствующих государственных органов и иных организаций по вопросам состояния национальной безопасности;

- разработка и осуществление мероприятий по оказанию содействия государственным органам и организациям в реализации мер по политическому, социально-экономическому развитию и научно-техническому прогрессу Республики Беларусь;

- организация и осуществление в пределах своей компетенции внешней разведки;

- разработка и осуществление контрразведывательных мер по предупреждению, выявлению и пресечению разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленной на причинение вреда национальной безопасности;

- разработка и осуществление в пределах своей компетенции комплекса мер по противодействию экстремизму, в том числе борьбе с терроризмом, а также борьбе с организованной преступностью и коррупцией, контрабандой, незаконной миграцией, незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, оружия, ядерных материалов и их компонентов, а также объектов экспортного контроля;

- организация и осуществление оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия для предупреждения, выявления, пресечения и раскрытия преступлений, отнесенных законодательством к ведению органов государственной безопасности;

- разработка системы правовых, организационных, технических, программных и иных мер по защите государственных секретов, организация и осуществление контроля за обеспечением защиты государственных секретов в государственных органах и иных организациях;

- обеспечение государственных органов и иных организаций правительственной и оперативной связью, а также организация и обеспечение криптографической и инженерно-технической безопасности шифрованной, засекреченной и кодированной связи в Республике Беларусь и организациях Республики Беларусь, находящихся за ее пределами, осуществление государственного контроля за этой деятельностью;

- планирование и осуществление в пределах своей компетенции мероприятий по организации обороны Республики Беларусь.

Важным вопросом в сфере управления государственной безопасностью являются вопросы, связанные с защитой государственных секретов. Правовые и организационные основы отнесения сведений к государственным секретам, защиты государственных секретов, осуществления иной деятельности в сфере государственных секретов в целях обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь определяет Закон Республики Беларусь от 19 июля 2010 г., № 170-З «О государственных секретах».

Государственные секреты (сведения, составляющие государственные секреты) - сведения, отнесенные в установленном порядке к государственным секретам, защищаемые государством в соответствии с вышеуказанным Законом и другими актами законодательства Республики Беларусь.

Государственное регулирование и управление в сфере государственных секретов осуществляются Президентом, Советом Министров, а также Межведомственной комиссией по защите государственных секретов при Совете Безопасности, уполномоченным государственным органом по защите государственных секретов, органами государственной безопасности, Оперативно-аналитическим центром при Президенте.

Государственные секреты подразделяются на две категории: государственную тайну (сведения, составляющие государственную тайну) и служебную тайну (сведения, составляющие служебную тайну).

Государственная тайна - сведения, в результате разглашения или утраты которых могут наступить тяжкие последствия для национальной безопасности Республики Беларусь.

Служебная тайна - сведения, в результате разглашения или утраты которых может быть причинен существенный вред национальной безопасности Республики Беларусь. Служебная тайна может являться составной частью государственной тайны, не раскрывая ее в целом.

Для государственных секретов в зависимости от тяжести последствий, которые наступили или могут наступить, размера вреда, который причинен или может быть причинен в результате их разглашения или утраты, устанавливаются следующие степени секретности: для государственной тайны – «Особой важности» и «Совершенно секретно»; для служебной тайны – «Секретно».

Республика Беларусь как суверенное государство имеет свою государственную границу. Органы пограничной службы – государственные органы, участвующие в проведении государственной пограничной политики, обеспечивающие пограничную безопасность Республики Беларусь и выполняющие правоохранительные функции. Статус органов пограничной службы определен Законом Республики Беларусь от 11 ноября 2008 г., № 454-З «Об органах пограничной службы Республики Беларусь».

В соответствии со второй статьей указанного закона основными задачами органов пограничной службы являются: участие в проведении государственной пограничной политики; обеспечение пограничной безопасности; охрана Государственной границы Республики Беларусь; организация взаимодействия и координация деятельности государственных органов и иных организаций в области проведения государственной пограничной политики и обеспечения пограничной безопасности; предупреждение, выявление и пресечение преступлений и административных правонарушений, создающих угрозу пограничной безопасности, в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь; осуществление пограничного контроля и пропуска через Государственную границу граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, товаров (в пунктах упрощенного пропуска через Государственную границу), а также в пределах своей компетенции транспортных средств в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

На органы пограничной службы законодательными актами Республики Беларусь могут быть возложены иные задачи.

Органы пограничной службы являются составной частью системы обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь.

Административно-правовые основы управления иностранными делами

Государственными органами Республики Беларусь, занимающимися внешними, иностранными делами, являются Президент, Национальное собрание, Совет Министров, Министерство иностранных дел (МИД).

Президент решает вопросы о приеме в гражданство Республики Беларусь, его прекращении и предоставлении убежища; ведет переговоры и подписывает международные договоры, назначает и отзывает дипломатических представителей Республики Беларусь в иностранных государствах и при международных организациях; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей иностранных государств.

Он формирует и возглавляет Совет Безопасности – важнейший орган, обеспечивающий стабильность жизни граждан.

Национальное собрание (Парламент) разрабатывает и принимает все важнейшие законы, определяющие внутреннюю и внешнюю политику государства. Функции Национального собрания за рубежом в основном сводятся к установлению деловых взаимоотношений с парламентами и их органами многих государств, а также обмену опытом работы.

Совет Министров наделен широкими полномочиями (общей компетенции), позволяющими ему разрабатывать основные направления внутренней и внешней политики и принимать меры по их реализации.

МИД является республиканским органом государственного управления и подчиняется Правительству.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2006 г., № 978 (в ред. Постановления от 28.04.2010 г., № 640) «Вопросы Министерства иностранных дел Республики Беларусь» утверждено Положение о Министерстве иностранных дел (далее – МИД), в соответствии с которым МИД проводит государственную политику в сфере внешних связей и осуществляет координацию внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности нашей страны.

В систему МИД входят центральный аппарат, дипломатические представительства и консульские учреждения за рубежом, а также Информационное республиканское унитарное предприятие «Национальный центр маркетинга и конъюнктуры цен».

МИД обеспечивает выполнение комплекса задач в сфере международной деятельности, включая обеспечение прав и интересов Республики Беларусь в международных отношениях; защиту прав и интересов белорусских граждан и организаций за рубежом; создание благоприятных условий для продвижения наших экономических интересов за рубежом; сбор и анализ информации о факторах и тенденциях международного развития; подготовку предложений по стратегическим направлениям внешнеполитического и внешнеэкономического курса Республики Беларусь и др.

МИД также координирует сотрудничество государственных органов Беларуси с соответствующими органами иностранных государств, международных организаций и межгосударственных образований; ведет подготовку и участвует в осуществлении визитов государственных и правительственных делегаций Республики Беларусь за рубеж; проводит переговоры с представителями иностранных государств, международных организаций и межгосударственных образований; принимает участие в организации международных форумов в Республике Беларусь и за рубежом и др.

Органами внешних сношений Республики Беларусь, представляющими ее в государствах пребывания и международных организациях, являются посольства, постоянные представительства при международных организациях, миссии и консульские учреждения.

На сегодняшний день[5] Беларусь поддерживает дипломатические отношения со 168 государствами мира, в 50 из которых открыто 48 посольств, 2 посольства/постоянных представительства при международных организациях, 2 постоянных представительства при международных организациях, 7 генеральных консульств и 1 консульство. За границей функционируют также 13 отделений посольств Республики Беларусь.

Иностранные государства представлены в Беларуси 43 посольствами, 3 отделениями посольств, 1 торгпредством, 25 консульскими учреждениями (включая почетных консулов); международные организации – 17 представительств. По совместительству в стране аккредитовано 81 иностранное диппредставительство.

Республикой Беларусь осуществляется исполнение около 3,5 тысяч международных договоров, в том числе более 1900 – двусторонних, около 1500 – многосторонних.

Наиболее важным представительным органом Республики Беларусь за рубежом является посольство. Правовой статус посольства определяется Положением о Посольстве Республики Беларусь, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь 13 июля 1999 г. № 380 (в ред. Указа от 15.05.2008 г., № 276) «Об утверждении Положения о Посольстве Республики Беларусь».

Основным правовым документом, закрепляющим порядок образования, компетенцию и формы работы консульских учреждений, является Консульский устав Республики Беларусь, утвержденный Указом Президента Республики Беларусь 19 февраля 1996 г., № 82 (в ред. Указа от 03.08.2010 г., № 403) «Об утверждении Консульского устава Республики Беларусь».

Административно-правовые основы управления юстицией

Термин «юстиция» (от лат. *justitia* – справедливость, законность) традиционно понимается как совокупность судебных учреждений, их деятельность по осуществлению правосудия, а также непосредственно судебное ведомство, система судебных учреждений.

Система юстиции в Республике Беларусь включает: главные управления юстиции областных и Минского городского исполкомов; суды; государственные нотариальные конторы; частные нотариусы; отделы ЗАГС; управления Единого государственного регистра юридических лиц Министерства юстиции Республики Беларусь; республиканский трудовой арбитраж; Центр судебных экспертиз и криминалистики Министерства юстиции Республики Беларусь; юридический научно-практический журнал «Юстиция Беларуси».

Министерство юстиции является республиканским органом государственного управления и подчиняется Совету Министров, а по отдельным вопросам деятельности, предусмотренным законодательными актами Республики Беларусь, - непосредственно Президенту. Положение о Министерстве юстиции Республики Беларусь утверждено Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 октября 2001 года № 1605 (в ред. Постановления от 14.10.2011 г., № 1383) «Об утверждении Положения о Министерстве юстиции Республики Беларусь».

На Минюст возлагаются следующие основные задачи:

- реализация государственной политики в сфере юстиции, в том числе урегулирование коллективных трудовых споров, а также в сфере архивного дела и делопроизводства;

- участие в правовом обеспечении нормотворческой деятельности Президента, Национального собрания и Совета Министров, обеспечение скоординированности нормотворческой работы в Правительстве (в системе республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству);

- обязательная юридическая экспертиза нормативных правовых актов Национального банка, Национальной академии наук Беларуси, министерств, иных республиканских органов государственного управления, областных, Минского городского Советов депутатов, облисполкомов и Минского горисполкома;

- организация методологического руководства и координации деятельности главных управлений юстиции облисполкомов по вопросам проведения ими обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня, а также осуществление контроля за этой деятельностью;

- организация работы по развитию и совершенствованию системы получения, хранения и распространения полной, достоверной и своевременной правовой информации в судах и организациях системы Минюста;

- руководство нотариатом и государственный контроль за нотариальной деятельностью;

- руководство регистрацией актов гражданского состояния отделами записи актов гражданского состояния райгорисполкомов и местных администраций районов в городах, Домами (Дворцами) гражданских обрядов горисполкомов, поселковыми и сельскими исполнительными и распорядительными органами, а также контроль за регистрацией актов гражданского состояния этими органами;

- государственная регистрация политических партий, республиканских профессиональных союзов, международных и республиканских общественных объединений, их союзов (ассоциаций), республиканских государственно-общественных объединений, республиканских и международных фондов, созданных на территории Республики Беларусь, Белорусской торгово-промышленной палаты, Белорусской нотариальной палаты, организационных структур международных общественных объединений, созданных на территории иностранных государств, постоянно действующих международных арбитражных (третейских) судов, осуществление контроля за соблюдением ими учредительных документов, государственная регистрация иных некоммерческих организаций в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь;



- организационно-методологическое обеспечение и координация государственной регистрации и ликвидации (прекращения деятельности) коммерческих и некоммерческих организаций, индивидуальных предпринимателей (за исключением регистрации и ликвидации банков, небанковских кредитно-финансовых организаций, страховых организаций, включая страховые организации с иностранными инвестициями), а также контроль за этой деятельностью;

- ведение Единого государственного регистра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

- материально-техническое, финансовое, организационное и кадровое обеспечение областных, Минского городского, районных (городских) судов и организаций системы Минюста, повышение квалификации кадров этих органов и организаций;

- организационное и кадровое обеспечение Белорусского военного суда и межгарнизонных военных судов;

- организационное и материально-техническое обеспечение органов судейского сообщества;

- организация научно-исследовательской работы в области криминалистики, судебной экспертизы, документоведения, архивоведения, археографии, электронного документирования, контроль за сроками и порядком проведения экспертиз и специальных исследований, содействие развитию правовой, документоведческой и архивоведческой науки, обеспечение внедрения научно-методических рекомендаций в практику судов, учреждений Государственной архивной службы Республики Беларусь и иных организаций;

- организация и развитие системы юридических услуг;

- представление в пределах своей компетенции интересов Республики Беларусь на международном уровне;

- рассмотрение отдельных вопросов, связанных с исчислением стажа государственной службы;

- распространение положительного опыта правовой работы юридических служб государственных организаций;

В систему Минюста входят: главные управления юстиции облисполкомов и Минского горисполкома; государственные нотариальные конторы; Республиканский трудовой арбитраж; ведомственные нотариальные архивы; государственные организации, подчиненные Минюсту; отделы записи актов гражданского состояния райгорисполкомов и местных администраций районов в городах; Дома (Дворцы) гражданских обрядов горисполкомов.

В структуру Минюста входят главные управления, управления, отделы, Департамент с правами юридического лица.

Административно-правовые основы управления таможенным делом

В Республике Беларусь осуществляется единая таможенная политика, являющаяся составной частью внутренней и внешней политики Республики Беларусь. Целями таможенной политики Республики Беларусь являются обеспечение наиболее эффективного использования инструментов таможенного контроля, участие в реализации торгово-политических задач по защите белорусского рынка, стимулированию развития национальной экономики, содействию в проведении структурной перестройки и других задач экономической политики Республики Беларусь, а также иные цели, определяемые Президентом Республики Беларусь, Парламентом Республики Беларусь и Правительством Республики Беларусь.

Таможенная политика и средства ее реализации составляют таможенное дело.

Таможенное дело представляет собой совокупность методов и средств, обеспечивающих соблюдение таможенного законодательства. Общее руководство таможенным делом осуществляет Президент Республики Беларусь.

Республиканским органом государственного управления, осуществляющим непосредственное руководство таможенным делом, является Государственный таможенный

комитет Республики Беларусь, который обеспечивает реализацию в таможенных целях задач в области таможенного дела и единообразия применения таможенного законодательства всеми таможенными органами на территории Республики Беларусь.

Таможенными органами являются Государственный таможенный комитет и таможни. Таможни являются государственными органами, обладающими правами юридического лица, и действуют на основании положений, утверждаемых Государственным таможенным комитетом.

Таможенные органы являются правоохранительными органами и составляют единую систему.

Основные функции таможенных органов Республики Беларусь определены статьей 313 Таможенного Кодекса Республики Беларусь от 4 января 2007 г. № 204-З.

Таможенные органы Республики Беларусь выполняют следующие основные функции:

- осуществляют таможенное оформление и таможенный контроль, создают условия, способствующие ускорению товарооборота через таможенную границу;

- взимают таможенные платежи, контролируют правильность их исчисления и своевременность уплаты, принимают меры по принудительному взысканию таможенных платежей;

- обеспечивают соблюдение порядка перемещения товаров через таможенную границу;

- осуществляют контроль за соблюдением запретов и ограничений на ввоз товаров в Республику Беларусь и их вывоз из Республики Беларусь, установленных законодательством и (или) международными договорами Республики Беларусь по основаниям экономического и неэкономического характера;

- обеспечивают в пределах своей компетенции защиту прав интеллектуальной собственности;

- ведут борьбу с контрабандой и иными преступлениями, административными правонарушениями, производя по делам о которых отнесено к компетенции таможенных органов, пресекают незаконный оборот через таможенную границу наркотических средств, оружия, культурных ценностей, радиоактивных веществ, видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, их частей и дериватов, объектов интеллектуальной собственности, других товаров, а также оказывают содействие в борьбе с международным терроризмом и пресечении незаконного вмешательства в аэропортах Республики Беларусь в деятельность международной гражданской авиации;

- осуществляют в пределах своей компетенции налоговый, валютный, экспортный и иные виды контроля, право на осуществление которых или на участие в осуществлении которых предоставлено таможенным органам в соответствии с законодательством;

- ведут таможенную статистику внешней торговли Республики Беларусь и специальную таможенную статистику;

- обеспечивают выполнение международных обязательств Республики Беларусь в части, касающейся таможенного дела, осуществляют сотрудничество с таможенными и иными компетентными органами иностранных государств, международными организациями, занимающимися вопросами таможенного дела;

- осуществляют информирование и консультирование по вопросам таможенного регулирования и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов, обеспечивают в установленном порядке государственные органы, организации и граждан информацией по таможенным вопросам;

- осуществляют подготовку, переподготовку и повышение квалификации должностных лиц таможенных органов;

- проводят научно-исследовательские работы в области таможенного дела.

Указом Президента Республики Беларусь от 21 апреля 2008 г., № 228 «О некоторых вопросах таможенных органов» утверждены: Положение о Государственном таможенном комитете Республики Беларусь; Положение о порядке и условиях прохождения службы в

таможенных органах; перечень предметов формы одежды должностных лиц таможенных органов; описание знаков различия по персональным званиям должностных лиц таможенных органов; нормы снабжения предметами формы одежды и знаками различия по персональным званиям должностных лиц таможенных органов.

Основными задачами ГТК являются:

- проведение государственной таможенной политики, осуществление регулирования и управления в сфере таможенного дела и координация в этой сфере деятельности других республиканских органов государственного управления и иных организаций;

- обеспечение в пределах своей компетенции экономической безопасности Республики Беларусь, защита ее экономических интересов;

- разработка и применение средств таможенного регулирования в целях развития торгово-экономических отношений Республики Беларусь;

- организация и совершенствование таможенного контроля и таможенного оформления, создание условий, способствующих ускорению товарооборота через таможенную границу Республики Беларусь, развитию внешнеэкономической деятельности организаций и граждан, обеспечение реализации этих мер;

- предупреждение и пресечение контрабанды, иных преступлений, административных правонарушений в сфере таможенного дела;

- обеспечение выполнения международных обязательств Республики Беларусь в части, касающейся таможенного дела.

На ГТК могут быть возложены иные задачи в соответствии с актами Президента, законами и постановлениями Совета Министров, принятыми в пределах его компетенции.

### 3. Понятие и система органов внутренних дел.

Функции управления приобретают конкретное содержание, когда реализуются в рамках вполне определенной системы управления. Для оказания воздействия на внутренние дела Республики Беларусь, которое предопределяло бы их требуемое состояние, в структуре государственного аппарата создана специальная отраслевая система, которая в юридической литературе, законодательстве Республики Беларусь отождествляется с системой органов внутренних дел.

Наличие названной системы объективно обусловлено:

- образованием Республики Беларусь как суверенного государства;

- формированием в ней государственных органов как одного из основных признаков государственности;

- задачами борьбы с преступностью, охраной общественного порядка на всех уровнях управления обществом;

- сложившимся административно-территориальным делением и вытекающей отсюда необходимостью в едином организационном центре.

Построение отраслевой системы управления внутренними делами в качестве единой направлено на достижение следующих основных целей:

- обеспечение реализации общегосударственных интересов в отрасли;

- создание условий для осуществления единой стратегии борьбы с преступностью в масштабах всего государства;

- выполнение соответствующих функций в пределах всех административно-территориальных единиц;

- охват всех функций управления в сфере внутренних дел с одновременным определением организационных звеньев, их осуществляющих;

- реализацию функций в том органе и на том управленческом уровне, как это требуют централизм и децентрализм, а также другие принципы государственного управления;

- обеспечение координации и взаимодействия органов внутренних дел на всех уровнях системы;

установление компетенции системы в целом и входящих в нее органов и подразделений;

обеспечение повсеместного строгого соблюдения законности и дисциплины в деятельности всех звеньев системы МВД.

Основы построения системы органов внутренних дел юридически закреплены в Конституции Республики Беларусь, Законе Республики Беларусь 17 июля 2007 г., № 263-З (в ред. Закона от 31.12.2010 г., № 227-З) «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» (далее закон об ОВД), положениях о республиканском, территориальных органах управления, входящих в данную систему, а также органах внутренних дел на транспорте.

В соответствии со статьей 1 закона об ОВД органы внутренних дел – государственные правоохранительные органы, осуществляющие борьбу с преступностью, охрану общественного порядка и обеспечивающие общественную безопасность в соответствии с задачами, возложенными на них настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Беларусь.

ОВД являются составной частью системы обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь.

В указанной статье сформулировано понятие органов внутренних дел, в котором содержатся основные признаки, характеризующие данные органы, определяющие их место и роль в обществе и государстве.

Во-первых, органы внутренних дел – это государственные органы, являющиеся частью государственного аппарата, образованные в установленном законодательными актами порядке и наделенные государственно-властными полномочиями, необходимыми для осуществления возложенных на них функций государства.

Являясь государственными органами, органы внутренних дел обладают рядом общих черт, присущих всем государственным органам и отличающих их от иных организаций:

- состав и порядок деятельности органов внутренних дел определяется Конституцией Республики Беларусь, настоящим законом и принятыми на их основе нормативными правовыми актами;

- органы внутренних дел имеют четко определенную законом организационную структуру;

- организационные и функциональные звенья системы органов внутренних дел уполномочены государством осуществлять строго определенные задачи и функции;

- органы внутренних дел несут ответственность перед государством за свою деятельность.

Наличие государственно-властных полномочий является основным юридическим признаком любого государственного органа. Его содержание включает:

- право органов внутренних дел издавать юридические акты, обязательные для исполнения теми, кому они адресованы;

- властные веления органов внутренних дел могут выходить за рамки данных органов и распространяться на ту сферу (область) деятельности, с которой связано их функционирование;

- право органов внутренних дел на обеспечение реализации принимаемых ими актов путем использования от имени государства соответствующих мер воспитания, стимулирования, убеждения;

- право органов внутренних дел на осуществление от их имени надзора (наблюдения) за исполнением требований правовых актов;

- право органов внутренних дел в необходимых случаях и в целях обеспечения выполнения требований издаваемых ими правовых актов применять установленные меры принуждения.

Органы внутренних дел входят в систему государственной власти, которая, исходя из принципа разделения властей, состоит из органов законодательной, исполнительной и

судебной власти. Однако, учитывая организацию органов внутренних дел, направление деятельности и их подчиненность, они относятся к системе органов исполнительной власти.

Указание на то, что органы внутренних дел действуют в соответствии с задачами, возложенными на них законом об ОВД и иными законодательными актами Республики Беларусь, означает их автономность в пределах компетенции и позволяет определить пределы полномочий. Задачи предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, борьбы с преступностью решают многие государственные органы, но компетенция каждого из них четко определена законодательством Республики Беларусь (ст. 8 Закона Республики Беларусь от 3 декабря 1997 г., № 102-3 (ред. Закона от 15.07.2010 г., № 164-3) «Об органах государственной безопасности», ст. 2 Закона Республики Беларусь 16 июля 2008 г., № 414-3 (в ред. Закона от 16.07.2009 г., № 46-3) «Об органах финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь»). Это позволяет отграничить правоохранительную деятельность органов внутренних дел от деятельности иных правоохранительных органов: таможенных, финансовых расследований, государственной безопасности и др.

Во-вторых, органы внутренних дел – это правоохранительные органы, основной целью деятельности которых является защита жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод и законных интересов граждан, обеспечение их личной и имущественной безопасности, защита прав и законных интересов организаций, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств. В данном случае органы внутренних дел осуществляют правоохранительную деятельность, которая заключается в предупреждении возникновения условий и причин общественно опасных деяний, прекращении процесса их развития, ликвидации последствий противоправных деяний.

Существенным является то обстоятельство, что правоохранительная деятельность органов внутренних дел носит универсальный характер (от профилактики правонарушений и преступлений вплоть до привлечения виновных к административной ответственности в установленных Процессуально-исполнительным кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях случаях, а также обеспечение условий для привлечения виновных к уголовной ответственности).

Особое место органов внутренних дел в правоохранительной системе государства, а также в системе органов исполнительной власти определяется:

- многообразием правоохранительных и иных функций, реализуемых органами и учреждениями (фактически органы внутренних дел в том или ином объеме выполняют все правоохранительные функции, включая юридическую защиту своих сотрудников);
- наличием исключительных сфер правоохранительной деятельности, отнесенных к их ведению (например, обеспечение безопасности дорожного движения);
- наличием организационных структур на всех уровнях государственно-территориального устройства Республики Беларусь;
- существенным объемом полномочий сотрудников, в том числе исключительных, например применение специальных мер принуждения – оружия, физической силы, специальных средств, боевой и специальной техники;
- особым порядком комплектования и прохождения службы (высоким уровнем милитаризации);
- наличием значительного количества вооружения, боевой и специальной техники и другого имущества;
- традиционным восприятием органов внутренних дел (милиции) основной массой населения как главной правоохранительной силы государства.

В-третьих, органы внутренних дел являются составной частью системы обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь. В соответствии с Концепцией национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г., № 575, для решения задач обеспечения

национальной безопасности в соответствии с Конституцией, законами, нормативными правовыми актами Президента создаются силы обеспечения национальной безопасности, в состав которых входят: Вооруженные Силы, органы государственной безопасности, органы пограничной службы, внутренние войска Министерства внутренних дел, Служба безопасности Президента, Оперативно-аналитический центр при Президенте, другие войска и воинские формирования Республики Беларусь, органы внутренних дел, органы и подразделения по чрезвычайным ситуациям, органы финансовых расследований, таможенные органы, орган финансового мониторинга, подразделения (службы) иных государственных органов, обеспечивающие безопасное ведение работ в промышленности, энергетике, на транспорте, безопасность связи и информации, а также охрану окружающей среды, и другие.

Органы внутренних дел являются единой системой органов. В основе их организационного построения лежат территориальный и предметный (функциональный) принципы.

Подобный подход к организационному построению органов внутренних дел позволяет создать условия для осуществления единой стратегии борьбы с преступностью в масштабах всего государства; установления компетенции системы в целом и входящих в нее органов и подразделений; выполнения соответствующих функций в пределах всех административно-территориальных единиц; охвата всех функций органов внутренних дел с одновременным определением организационных звеньев, их осуществляющих; реализации функций в том органе и на том управленческом уровне, как этого требуют централизм и децентрализм; обеспечения координации и взаимодействия органов внутренних дел на всех уровнях системы.

В соответствии со статьей 11 закона об ОВД систему органов внутренних дел организационно образуют:

- Министерство внутренних дел (центральный аппарат);
- территориальные органы внутренних дел – главное управление внутренних дел Минского городского исполнительного комитета, управления внутренних дел областных исполнительных комитетов, управления, отделы внутренних дел городских, районных исполнительных комитетов (местных администраций), управление внутренних дел на транспорте Министерства внутренних дел и подчиненные ему отделы, отделения, линейные пункты;
- учреждения образования и организации здравоохранения, созданные для обеспечения выполнения задач, возложенных на органы внутренних дел;

В качестве составных элементов в данную систему входят территориальные органы внутренних дел. Их деятельность ограничена масштабом территориальной деятельности, то есть охватывает административно-территориальную единицу Республики Беларусь. Кроме того, данные органы согласно Указу Президента Республики Беларусь от 23 октября 2006 г., № 631 (в ред. Указа от 22.02.2011 г., № 66) «О структуре, функциях и численности работников местных исполнительных и распорядительных органов» являются структурными подразделениями местных органов государственного управления.

Однако необходимо отметить, что подчиненность органов внутренних дел местным органам государственного управления носит ограниченный характер и определяется положениями ст. 10 закона об ОВД.

Правовое положение территориальных органов внутренних дел закреплено в положениях о них, которые утверждены приказом МВД Республики Беларусь от 23 марта 2011 г., № 101.

Примечательно, что к территориальным органам внутренних дел отнесены и органы внутренних дел на транспорте, которые в силу специфичности задач и сферы деятельности построены иначе. В отличие от органов внутренних дел, обслуживающих административно-территориальные единицы, данные органы не находятся в двойном подчинении: каждый нижестоящий орган внутренних дел на транспорте подчинен только по вертикали

вышестоящим органам. Система данных органов построена также с учетом существующей системы органов управления Белорусской железной дороги, системы органов управления гражданской авиации.

Возглавляет органы внутренних дел на транспорте управление внутренних дел на транспорте.

Правовое положение системы органов внутренних дел на транспорте позволяет оперативно решать вопросы охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в пределах железной дороги, узла, станции, аэропорта, разрабатывать и осуществлять совместно с их администрацией, общественными организациями мероприятия по профилактике правонарушений.

В системе органов внутренних дел функционируют государственные учреждения (например, Автохозяйство Министерства внутренних дел Республики Беларусь), республиканские унитарные предприятия (например, Объединенная редакция Министерства внутренних дел Республики Беларусь), исправительные учреждения (например, исправительная колония № 1 управления Департамента исполнения наказаний Министерства внутренних дел по г. Минску и Минской области), республиканские производственные унитарные предприятия (например, ЛТП-1, исправительная колония № 2 г. Бобруйска), ведомственные учреждения образования: «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь», «Могилевский высший колледж Министерства внутренних дел Республики Беларусь», «Учебный центр Министерства внутренних дел Республики Беларусь по подготовке, повышению квалификации и переподготовке кадров органов внутренних дел».

Медицинское обеспечение – составная часть тылового обеспечения органов внутренних дел. В этой связи в систему органов внутренних дел организационно входят организации здравоохранения: Государственное учреждение «республиканский госпиталь МВД Республики Беларусь», Государственное учреждение «Центральная поликлиника МВД Республики Беларусь», Республиканское санаторно-курортное унитарное предприятие «Санаторий "Белая Русь" Министерства внутренних дел Республики Беларусь» и другие подразделения, осуществляющие проведение санитарно-гигиенических, противоэпидемических, лечебно-диагностических, реабилитационных и оздоровительных мероприятий.

Помимо организационных звеньев в систему органов внутренних дел входят функциональные звенья: милиция; подразделения по гражданству и миграции; подразделения охраны; подразделения финансов и тыла; органы и учреждения уголовно-исполнительной системы.

4. Министерство внутренних дел: назначение, основные задачи, функции, полномочия.

Министерство внутренних дел является одним из самых старых и устойчивых в плане реорганизации государственных органов.

Как правило, Министерства внутренних дел различных государств уполномочены выполнять следующие основные задачи:

- реализацию правоохранительной политики государства;
- непосредственное руководство полицейскими ведомствами, планирование, координирование и контролирование всех звеньев правоохранительной системы;
- формирование стратегии деятельности полиции и определение ее основных направлений;
- обеспечение различных служб аналитической, справочной и другой регламентацией, а также материально-техническими средствами;
- определение кадровой политики ведомства.

Непосредственно правовое положение МВД Республики Беларусь определено Положением о Министерстве внутренних дел Республики Беларусь, утвержденном Указом

Президента Республики Беларусь от 4 декабря 2007 г., № 611 (в ред. Указа от 06.10.2011 г., № 450) «О некоторых вопросах Министерства внутренних и организаций, входящих в систему органов внутренних дел».

МВД возглавляет систему органов внутренних дел и внутренние войска Министерства внутренних дел Республики Беларусь, управляет непосредственно органами, учреждениями, подразделениями и организациями, находящимися в его непосредственном подчинении.

В своей деятельности оно руководствуется Конституцией Республики Беларусь, актами законодательства Республики Беларусь, определяющими задачи, функции, обязанности и права, формы и методы деятельности органов внутренних дел и внутренних войск, а также Положением о МВД Республики Беларусь.

Основные задачи МВД Республики Беларусь:

- разработка и принятие в пределах своей компетенции мер по защите интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности;
- организация и осуществление мероприятий по защите жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод и законных интересов граждан, обеспечению их личной и имущественной безопасности, защите прав и законных интересов организаций;
- руководство органами внутренних дел, организациями, входящими в их систему, внутренними войсками и обеспечение законности в их деятельности;
- организация и осуществление мероприятий по:
  - профилактике, выявлению, пресечению преступлений и административных правонарушений, расследованию уголовных дел, ведению административного процесса в соответствии с компетенцией органов внутренних дел;
  - розыску лиц, совершивших преступления, административные правонарушения, лиц, скрывающихся от органов, ведущих уголовный или административный процесс, лиц, уклоняющихся от отбывания наказания или иных мер уголовной ответственности, без вести пропавших, а также других лиц в случаях, предусмотренных законодательными актами;
- организация исполнения и отбывания наказания и иных мер уголовной ответственности, административных взысканий;
- проведение в пределах своей компетенции государственной политики в сфере гражданства и миграции, а также в сфере охранной деятельности;
- организация работы с кадрами и реализация государственной политики в области идеологии в органах внутренних дел, внутренних войсках;
- принятие мер по совершенствованию деятельности органов внутренних дел, внутренних войск, развитие и укрепление их материально-технической базы;
- обеспечение правовой и социальной защиты сотрудников и гражданского персонала органов внутренних дел, военнослужащих и гражданского персонала внутренних войск, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел, с военной службы во внутренних войсках, и членов их семей.

МВД Республики Беларусь в рамках решения возложенных на него задач, выполняет следующие функции:

- осуществляет анализ состояния общественного порядка и преступности, разрабатывает оперативные и долгосрочные прогнозы развития криминогенной обстановки и вносит в установленном порядке в государственные органы предложения по повышению эффективности борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;
- осуществляет в установленном порядке ведомственный контроль за соответствием требованиям законодательства деятельности, осуществляемой органами внутренних дел, внутренними войсками, в том числе их обособленными подразделениями, имеющими учетный номер плательщика, оказывает им консультационную и методологическую помощь, определяет приоритетные направления совершенствования их деятельности;



- обобщает практику применения законов и иных нормативных правовых актов в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, разрабатывает предложения по их совершенствованию;

- принимает нормативные правовые акты и осуществляет контроль за их исполнением, участвует в подготовке проектов законодательных и других нормативных правовых актов;

- координирует деятельность других республиканских органов государственного управления в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;

- организует взаимодействие органов внутренних дел, внутренних войск с другими государственными органами, общественными объединениями, иными организациями, в том числе иностранными, и гражданами.

Организует и осуществляет:

- оперативно-розыскную деятельность, включая разработку и реализацию мер по созданию и внедрению систем обеспечения оперативно-розыскных мероприятий на сетях телекоммуникационных связей, их использованию, в том числе в интересах других государственных органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность;

- производство предварительного следствия и дознания по уголовным делам, ведение административного процесса;

- розыск лиц, совершивших преступления, лиц, скрывающихся от органов, ведущих уголовный процесс, лиц, уклоняющихся от отбывания наказания или иных мер уголовной ответственности, без вести пропавших, а также других лиц в случаях, предусмотренных законодательными актами, установление лиц, подлежащих привлечению к административной ответственности;

- организует проведение исследований и экспертиз по материалам и уголовным делам, материалам оперативно-розыскной деятельности и делам об административных правонарушениях;

- организует централизованное информационное обеспечение деятельности органов внутренних дел и внутренних войск, в том числе:

- обеспечивает формирование и ведение справочно-информационных фондов, профилактических, оперативных и криминалистических учетов, единого государственного банка данных о правонарушениях;

- формирует, ведет и использует банк данных о лицах, находящихся в международном розыске с целью выдачи, а также иные банки данных, в том числе с использованием информации, получаемой в установленном порядке от международных организаций и иностранных государств;

- осуществляет управление регистром населения, контроль за его ведением и использованием содержащихся в нем персональных данных физических лиц, а также другие функции распорядителя регистра населения;

- обеспечивает проведение органами внутренних дел государственной дактилоскопической регистрации;

- осуществляет оперативное управление силами и средствами органов внутренних дел, внутренних войск при проведении республиканских и региональных мероприятий по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности;

- организует и осуществляет мероприятия по борьбе с терроризмом, организованной преступностью и коррупцией, противодействию экстремизму, торговле людьми;

- принимает меры по обеспечению государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов и их близких, безопасности участников уголовного процесса, лиц, оказывающих содействие органам внутренних дел при подготовке и проведении оперативно-розыскных мероприятий, их близких и имущества от преступных и иных противоправных посягательств;

- разрабатывает и осуществляет меры, направленные на реализацию государственной политики в сфере гражданства, миграции и регистра населения, а также в сфере охранной деятельности.

Организует и осуществляет контроль за:

- соблюдением правил открытия и функционирования объектов, надзор за которыми возложен на органы внутренних дел (стрелковые тир, стрельбища, стрелково-охотничьи стенды, оружейно-ремонтные и штемпельно-граверные мастерские);

- оборотом оружия и боеприпасов к нему, наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

- соблюдением законодательства в области дорожного движения и обеспечения его безопасности, за государственной регистрацией и государственным учетом транспортных средств, выдачей водительских удостоверений, регулированием дорожного движения;

- организует исполнение и отбывание наказания и иных мер уголовной ответственности, исполнение меры пресечения в виде заключения под стражу, актов амнистии и помилования;

- осуществляет лицензирование (участвует в осуществлении лицензирования) отдельных видов деятельности;

- устанавливает правила открытия и функционирования объектов, надзор за которыми возложен на органы внутренних дел;

- осуществляет международное сотрудничество, участвует в разработке проектов международных договоров Республики Беларусь, заключении международных договоров Республики Беларусь, в том числе межведомственного характера, оказывает иностранным государствам услуги по подготовке кадров;

- участвует в обеспечении исполнения гражданами Республики Беларусь воинской обязанности;

- организует проведение в органах внутренних дел, внутренних войсках мероприятий по обеспечению режимов чрезвычайного положения и военного положения;

- организует и обеспечивает систему собственной безопасности;

- обеспечивает реализацию государственной кадровой политики, а также государственной политики в области образования в органах внутренних дел и внутренних войсках;

- организует идеологическую работу, осуществляет мероприятия по профилактике правонарушений, укреплению исполнительской, служебной и трудовой дисциплины в органах внутренних дел и внутренних войсках;

- организует научные исследования в целях обеспечения выполнения органами внутренних дел, внутренними войсками возложенных на них задач и функций, обобщает и внедряет в практику их работы передовой опыт, в том числе органов внутренних дел (полиции) иностранных государств;

- принимает меры по обеспечению правовой и социальной защиты сотрудников и гражданского персонала органов внутренних дел, военнослужащих и гражданского персонала внутренних войск, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел, с военной службы во внутренних войсках, и членов их семей, а также членов семей погибших (умерших) сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск;

- организует и контролирует проведение профилактических, лечебных и иных мероприятий, направленных на охрану и укрепление здоровья сотрудников и гражданского персонала органов внутренних дел, военнослужащих и гражданского персонала внутренних войск, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел, с военной службы во внутренних войсках, и членов их семей, организует государственный санитарный надзор в органах внутренних дел, внутренних войсках;

- разрабатывает порядок и нормы материально-технического обеспечения органов внутренних дел, внутренних войск, вносит их в установленном порядке на рассмотрение Президента Республики Беларусь.

Компетенцию МВД с учетом ее направленности, можно подразделить на:

- а) компетенцию по руководству порученной отраслью;
- б) компетенцию по взаимоотношениям с неподчиненными субъектами (то есть реализуемую в отношениях с непосредственно неподчиненными органами и организациями, а также гражданами).

Руководство порученной отраслью МВД осуществляет в двух основных формах:

- централизованное руководство;
- непосредственное оперативное управление.

Централизованное руководство выражается в управляющем воздействии на все важнейшие вопросы деятельности органов и подразделений, входящих в систему органов внутренних дел и внутренние войска Министерства внутренних дел Республики Беларусь. Выполняя функции в сфере внутренних дел, МВД вырабатывает долгосрочную стратегию функционирования органов и служб Министерства; определяет приоритетные направления их деятельности; определяет наиболее эффективные средства и методы решения задач, стоящих перед органами и подразделениями внутренних дел в современных условиях; совершенствует систему управления и организации труда в отрасли; издает ведомственные нормативные акты; ведет учет и распределение сил, средств и материально-технических ресурсов.

Функции оперативного управления МВД реализует, как правило, в отношении непосредственно подчиненных ему органов, служб, подразделений, учреждений и организаций. Оперативное управление характеризуется управленческим воздействием не на всю деятельность Министерства, а на конкретные объекты или отдельные их группы.

В отношении органов и организаций, ему не подчиненных, МВД осуществляет надзор за соблюдением ими установленных государством правил (по вопросам обеспечения безопасности движения, правил разрешительной системы и лицензионной деятельности и др.), оказывает им различного рода содействие.

В отношении граждан МВД проводит работу по организации охраны их имущества, здоровья, чести и достоинства, интересов от противоправных посягательств, стихийных бедствий, надзору за соблюдением установленных органами государственной власти норм в области общественного порядка и принятию предусмотренных мер к нарушителям.

Министерство внутренних дел Республики Беларусь как орган государственного управления, реализует порученные ему полномочия с помощью своего рабочего аппарата, имеющего определенную структуру.

Структура МВД Республики Беларусь динамична, в силу специфики сферы деятельности, характера решаемых задач.

МВД возглавляет Министр внутренних дел, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом и несет персональную ответственность за выполнение задач, возложенных на МВД.

Министр непосредственно подчиняется Президенту, а по вопросам, отнесенным законодательством к компетенции Совета Министров, - и Премьер-министру.

Министр имеет заместителей, в том числе одного первого, численность которых определяется Президентом Республики Беларусь. Заместители Министра назначаются на должности и освобождаются от должностей Президентом Республики Беларусь.

Указом Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2003 г., № 603 (в ред. Указа от 02.10.2010 г., № 519) «О некоторых мерах по совершенствованию системы органов и подразделений внутренних дел Республики Беларусь» установлена численность заместителей Министра внутренних дел – пять:

- первый заместитель министра – начальник криминальной милиции;
- заместитель министра – начальник милиции общественной безопасности;
- заместитель министра – командующий внутренними войсками;
- заместитель министра – начальник главного управления кадров (статс-секретарь).

Департаменты, главные управления, управления, отделы, отделения (на правах секторов) центрального аппарата МВД Республики Беларусь по своим линиям работы осуществляют организационно-методическое руководство соответствующими органами и подразделениями внутренних дел, изучают состояние и обобщают их опыт работы; организуют исполнение решений руководства министерства, осуществляют контроль в отношении нижестоящих органов.

### **Тема 13 Административно-правовые основы управления межотраслевой сферой**

Вопросы:

1. Административно-правовые и организационные основы управления межотраслевой сферой.

2. Назначение, основные задачи, функции и полномочия республиканских органов государственного управления в межотраслевой сфере.

1. Административно-правовые и организационные основы управления межотраслевой сферой.

В науке административного права под межотраслевым управлением понимают исполнительную и распорядительную деятельность, осуществляемую органами государственного управления, наделенными межведомственными полномочиями относительно организационно неподчиненных им объектов, во время которой обеспечиваются слаженность и единство действий при решении общегосударственных и межотраслевых задач. В отличие от отраслевого управления, представляющего собой совокупность вертикальных правоотношений, при межотраслевом управлении имеют место горизонтальные отношения, т.е. отношения субъектов, организационно не подчиненных друг другу. Межотраслевая исполнительная и распорядительная деятельность возложена в основном на государственные комитеты, министерства, службы, администрации и инспекции Республики Беларусь. Эти органы осуществляют межотраслевую координацию по вопросам, относящимся к их компетенции, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности.

Фактически существуют системы как отраслевого, так и межотраслевого управления. Однако конституционно они не закреплены. В действующем законодательстве также отсутствуют административно-правовые нормы, специально посвященные организации государственного управления на базе сочетания отраслевых и межотраслевых начал.

Термин «отрасль» употребляется в законодательстве, он указывается и в определении министерства (государственного комитета). В научной литературе отрасль рассматривается как управленческая система различного рода звеньев и отношений, объединяемых общностью профиля объектов (предприятий, учреждений, организаций) и их конкретного назначения (например, промышленность, образование, оборона и т.д.). В положениях о конкретных министерствах (государственных комитетах) он практически отсутствует.

Особенность межотраслевого управления состоит в том, что оно осуществляется органами, занимающими надведомственное положение, т.е. стоящими над соответствующими отраслями управления и отраслевыми объектами. Надведомственные полномочия различны по своему юридическому содержанию. Это может быть издание правовых актов, обязательных к исполнению координируемыми отраслевыми системами, осуществление контрольно-надзорных функций.

Следующая особенность межотраслевого управления заключается в том, что надведомственная координация, осуществляемая его субъектами, имеет соответствующим образом выраженный функциональный характер. Это значит, что координация не является всеобщей, т.е. не распространяется на весь комплекс действий отраслевых органов управления, что свойственно органам общей компетенции, а ограничена теми функциями,

которые отнесены к сфере деятельности государственных комитетов и иных субъектов межотраслевого управления.

В настоящее время субъектами межотраслевого управления являются не только государственные комитеты, но и министерства. Эти субъекты осуществляют межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к их ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности. Это означает, что для субъектов межотраслевого управления определенной сферой деятельности (в отличие от отраслевых органов) является осуществление специализированных межотраслевых функций координационного и регулирующего характера. При этом функциональность их деятельности определяется поставленными перед ними задачами, которые носят надотраслевой характер.

Таким образом, межотраслевое государственное управление есть особый вид управленческой деятельности, осуществляемый органами, наделенными полномочиями надведомственного характера по отношению к организационно неподчиненным объектам управления, содержанием деятельности которых является специализированная межотраслевая координация и функциональное регулирование.

Следовательно, отраслевое и межотраслевое управление представляют собой две конкретные организационно-правовые формы государственного управления.

Для того, что бы понять сущность межотраслевого управления необходимо выделить его характерные черты. Л.М. Рябцев к таковым относит:

1. Надведомственность полномочий межотраслевых органов исполнительной власти, которая выражается в том, что правовые акты, издаваемые в пределах их компетенции, являются обязательными для всех органов государственного управления, неподчиненных им предприятий, учреждений и организаций. Органы межотраслевого управления занимая особое положение, несут ответственность за состояние и развитие порученной им сферы;

2. Сфера управления как правило отражается в наименованиях межотраслевых органов: Государственный таможенный комитет, Государственный комитет по стандартизации, министерства экономики, финансов, по налогам и сборам и др.;

3. В известной мере, в силу характера задач и функций межотраслевого профиля названные органы могут быть отнесены к органам общего управления с учетом того, что главные методы деятельности многих из них – это координация, согласование, взаимодействие и т.д..

Административно-правовые основы регулирования межотраслевого управления разделяются на административно-правовое регулирование в социально-экономической сфере, административно-правовое регулирование в сфере финансов и кредита, административно-правовое регулирование в сфере безопасности.

Объектами межотраслевого управления являются межотраслевые сферы: экономика, финансы, статистика, налоги, стандартизация и сертификация, таможенное дело и др.

Следует подчеркнуть, что понятие «межотраслевое управление» – явление сложное и многогранное. Его структура, состав по-разному понимаются в административном праве. Например, экономика в одних случаях включается только в межотраслевое управление, в других – в управление в экономической сфере и одновременно в межотраслевое управление. Вопрос этот дискуссионный.

Границы и рамки деятельности органов межотраслевого управления значительно шире, чем у органов отраслевого управления, так как их деятельность имеет функциональный характер и распространяется на все или несколько отраслей управления. В известном смысле межотраслевое управление – это управление общего характера, поскольку деятельность межотраслевых органов охватывает практически все отрасли и участки управленческой деятельности.

Как уже отмечалось, методам управления, используемым органами межотраслевой компетенции, присущи согласованное принятие решений, координация действий соответствующих органов в управлении при выполнении общегосударственных или

межотраслевых задач. Важное значение имеет устранение несогласованности в действиях органов исполнительной власти на всех уровнях, а желательно – и предупреждение таких отрицательных явлений, как инфляция, чрезмерное имущественное расслоение населения, сокращение производства, неравномерность развития отдельных регионов.

Каждому виду межотраслевого управления присущи свои особенности. Они касаются не только системы органов государственного управления, но и объектов управления, характера прав и обязанностей участников правоотношений, возникающих в процессе межотраслевого управления, а также юридической ответственности.

В системе государственного межотраслевого регулирования можно выделить два уровня: макроуровень и микроуровень.

На макроуровне определяется общегосударственная экономическая и социальная политика, устанавливаются налоги и гарантии, предусматриваются их предельные величины, сфера деятельности. Здесь решаются задачи формирования эффективных секторов производства инвестиционного климата, финансирования экспорта и импорта с целью защиты отечественного товаропроизводителя.

На микроуровне объектом государственного межотраслевого регулирования являются многочисленные рынки различных видов продукции: промышленные, сельскохозяйственные, сфера предоставления услуг и т. п. Именно здесь решаются задачи государственной поддержки экономики эффективных предприятий, ликвидации или реорганизации малоэффективных хозяйственных объектов, организации предупредительного процесса с целью торможения роста цен, поддержки социально незащищенных слоев населения.

Сущность межотраслевого управления заключается в создании норм, которые позволяют наиболее эффективно взаимодействовать различным органам государственной власти и создают наиболее благоприятные условия для контроля за деятельностью независимых органов. Создание систем межотраслевого управления позволяет решать вопросы, возникающие в результате встречи интересов различных органов в области административно-правового регулирования. Это создает четкие границы полномочий тех или иных органов власти в различных вопросах законодательства.

Сущность межотраслевого управления составляют:

- определение основных направлений экономической и социальной политики государства, разработка целевых, комплексных и иных общегосударственных программ развития отраслей управления;
- обеспечение организационного единства функционирования отраслевых систем управления; реализация программ и задач, выходящих за пределы той или иной отрасли государственного управления, а также решение вопросов, имеющих смежное или общегосударственное значение.

Виды межотраслевого управления:

1. В зависимости от территориальных масштабов межотраслевого управления различаются:

- Общегосударственная координация и контроль;
- Местная координация и контроль;

2. По объему межотраслевого управления:

- Охватывающие все системы межотраслевого управления;
- Распространяющиеся лишь на ряд подсистем отраслевого управления на их местном уровне.

Деятельность органов, осуществляющих межотраслевое управление, отличается фундаментальным характером, распространяется на все или ряд отраслей управления.

Задачи органов межотраслевого управления:

- прогнозируют и определяют основные направления согласованного развития отраслевых систем;
- контролируют в определенных пределах отраслевые органы;

- активно содействуют министерствам, подчиненным им органам в реализации их полномочий;
- объединяют их усилия в выполнении плановых заданий, решении разнообразных вопросов, возникающих на стыках отраслей и выходящих за ведомственные рамки.

При этом орган межотраслевого управления: устанавливает для координируемых органов обязательные правила или задания; утверждает представляемые ему на рассмотрение документы; дает согласие координируемым органам на совершение определенных действий; осуществляет контрольно-надзорные полномочия в отношении координируемых объектов; направляет им указания или рекомендации методического характера.

Не вмешиваясь в оперативную деятельность органов отраслевого управления и администрации предприятий, учреждений и организаций, органы межотраслевого управления выполняют весьма важную роль в обеспечении деятельности всей системы органов государственного управления.

Особый организационный вид координации и соответственно межотраслевого управления возникает при объединении усилий государственных комитетов, министерств и различных организаций в процессе разработки, формирования и реализации комплексных целевых программ, связанных с решением крупных научно-технических задач, экономических и социальных проблем. Такая «комбинация сил» различных органов управления на определенный период позволяет концентрировать усилия и ресурсы на решении главных задач, осуществлении целевых программ развития отраслей народного хозяйства. В разработке и реализации этих программ участвует большое число министерств, ведомств и различных организаций. Среди них выделяют в этих случаях «головные» республиканские органы государственного управления, ответственные за выполнение тех или иных задач, предусмотренных программами.

Усиление роли межотраслевого управления в современный период повлекло за собой развитие и конструктивное закрепление организационных форм ее обеспечения.

Итак, очевидно, государство не может эффективно управлять хозяйственными, социально-культурными делами и административно-политической деятельностью, опираясь только на отраслевой аппарат. Для глубоких и всесторонних социально-экономических преобразований объективно существуют и функционируют межотраслевые сферы и соответствующие органы исполнительной власти, которые управляют ими.

Каковы же совокупность межотраслевых сфер, ее состав и структура и действующая административно-правовая организация управления каждой из этих сфер-

Если придерживаться широкой трактовки межотраслевого управления и органов, осуществляющих управление ими, то совокупность указанных межотраслевых сфер составят: экономика, финансы, налоговое дело, таможенное дело, статистика и анализ, стандартизация и сертификация, труд и социальная защита. Разумеется, это относительно условная классификация, но она позволяет охватить широкими социально-экономическими связями эти сферы, некоторые из которых только весьма условно могут быть отнесены к межотраслевым.

Проанализируем подробнее на основе соответствующих законов, иных нормативно-правовых актов правовой статус и организацию управления некоторых из перечисленных межотраслевых сфер.

2. Назначение, основные задачи, функции и полномочия республиканских органов государственного управления в межотраслевой сфере.

Управление в области прогнозирования экономического и социального развития, учета и статистики.

Деятельность в этом направлении осуществляется в соответствии с Законом Республики Беларусь от 5 мая 1998 г., № 157-З «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь».

Главными целями разработки прогнозов социально-экономического развития и программ социально-экономического развития являются достижение устойчивого экономического роста, высокой степени занятости, стабилизации цен, внешнеэкономического равновесия и на этой основе – повышение уровня жизни народа.

Государственные прогнозы и программы социально-экономического развития используются при принятии республиканскими органами государственного управления решений в области социально-экономической политики государства.

Государственное прогнозирование социально-экономического развития Республики Беларусь – это деятельность государственных органов по разработке государственных прогнозов социально-экономического развития на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы.

Прогноз социально-экономического развития – это система научно обоснованных представлений о направлениях, критериях, принципах, целях и приоритетах социально-экономического развития Республики Беларусь на соответствующий период с указанием основных прогнозируемых показателей, целевых ориентиров и мер по обеспечению их достижения.

Выполнение задач в этой области возложено, прежде всего, на Министерство экономики (далее – Минэкономики), Положение о котором утверждено Постановлением Совета Министров Республики Беларусь 29 июля 2006 г., № 967 (в ред. Постановления от 20.10.2011 г., № 1404).

Минэкономики является республиканским органом государственного управления, осуществляющим разработку научно-обоснованных направлений, форм и методов социально-экономического развития республики в условиях рыночных преобразований.

Министерство экономики на уровне республики обеспечивает регулирование социально-экономических процессов исходя из общереспубликанских интересов, ограниченно применяя такие инструменты непосредственного планирования как:

- государственный заказ на поставки продукции (производство работ, оказание услуг) для государственных нужд;
- лимиты централизованных капитальных вложений;
- материально-техническое обеспечение;
- квоты на поставку продукции;

Также Министерство экономики осуществляет координацию деятельности всех экономических органов республики в выработке и проведении в жизнь единой политики в области прогнозирования, планирования, государственного регулирования экономики, ценообразования, оплаты труда, финансов, денежного обращения, кредита, внешнеэкономической деятельности, ресурсного обеспечения. Оно является главным органом по управлению социально-экономическими процессами в республике.

Основными задачами министерства являются:

- анализ и оценка социально-экономической ситуации в Республике Беларусь;
- разработка:

государственной экономической политики, общей стратегии и главных направлений социально-экономического развития в республике, в том числе методов и средств достижения макроэкономической стабилизации, создания условий для устойчивого экономического роста и повышения благосостояния населения;

научно обоснованных концепций, программ и прогнозов социально-экономического развития Республики Беларусь на долго-, средне-, краткосрочную перспективу и на текущий период в целом по республике, методологии разработки указанных программ по сферам экономики и административно-территориальным единицам республики;

прогнозов платежного и торгового балансов республики;

мер, стимулирующих рациональное использование ресурсного, производственного и научно-технического потенциалов Республики Беларусь;



методологии формирования издержек производства и обращения, оборотных средств, оценки обеспеченности организаций этими средствами, определение методов совершенствования расчетов;

методологии организации системы управления экономикой Республики Беларусь и структуры республиканских органов государственного управления;

- разработка и реализация:

- государственной политики в области ценообразования;

- государственного регулирования предпринимательской деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства;

- государственной политики по предупреждению экономической несостоятельности (банкротства) и др.;

- участие в разработке:

- финансовой, бюджетно-налоговой, денежно-кредитной, промышленной, аграрной, внешнеэкономической и социальной политики как составных элементов экономической политики государства;

- программ жилищного строительства на кратко- и среднесрочную перспективу;

- противодействие монополистической деятельности и развитие конкуренции и др.

На министерство возложены функции управления государственным имуществом и приватизацией, поддержки предпринимательства, общей координации проведения государственной инвестиционной политики, обеспечения противодействия монополистической деятельности и развития конкуренции.

Государственное управление в области статистики, учета и отчетности осуществляется согласно Постановлению Совета Министров Республики Беларусь от 30.03.92 г., № 174 «О переходе Республики Беларусь на принятую в международной практике систему учета и отчетности». В соответствии с указанным нормативным правовым актом, республика осуществляет статистическую работу на основе установленных международных показателей и стандартов.

Управление в этой области осуществляет Национальный статистический комитет Республики Беларусь (далее – Белстат), который действует на основании Положения о Национальном статистическом комитете, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 26 августа 2008 г., № 445 (в ред. Указа от 25.02.2011 г., № 68) «О некоторых вопросах органах государственной статистики».

Основными задачами Белстата являются:

- разработка научно обоснованной статистической методологии и ее совершенствование в соответствии с национальными и международными стандартами в области статистики;

- сбор, обработка, обобщение, накопление, хранение и защита статистических данных (информации) на основе статистической методологии;

- представление сводных статистических данных (информации) Президенту Республики Беларусь, Национальному собранию Республики Беларусь, Совету Министров Республики Беларусь, Администрации Президента Республики Беларусь, Комитету государственного контроля Республики Беларусь, республиканским органам государственного управления и иным государственным организациям, подчиненным Совету Министров Республики Беларусь, областным и Минскому городскому исполнительным комитетам;

- распространение сводных статистических данных (информации).

Комитет может публиковать в печати сообщения о выполнении государственных планов и другие статистические материалы.

К республиканским органам, осуществляющим свою деятельность в области статистики, относится и Межведомственный Совет по государственной статистике, осуществляющий свои полномочия в соответствии с Положением о Межведомственном Совете по государственной статистике, утвержденным Постановлением Совета Министров

Республики Беларусь от 16 мая 2003 г., № 647 (в ред. Постановления от 03.11.2009 г., № 1430).

Согласно указанному нормативному правовому акту, Межведомственный совет по государственной статистике (далее – Совет) является консультативным органом по обеспечению принятия скоординированных решений в сфере организации государственных статистических наблюдений на основе научно обоснованной статистической методологии.

Основными задачами Совета являются:

- ежегодное рассмотрение итогов работы органов государственной статистики и уполномоченных государственных организаций по пересмотру форм государственной статистической отчетности в целях их унификации, упрощения и оптимизации, снижения нагрузки на респондентов государственных статистических наблюдений;
- рассмотрение обоснованных предложений по вопросам целесообразности проведения новых государственных статистических наблюдений;
- согласование введения новых форм государственных статистических наблюдений и форм ведомственной отчетности.

Административно-правовые основы управления в области финансов и кредита.

Денежно-кредитная политика Республики Беларусь – составная часть единой государственной экономической политики.

Правовой основой денежно-кредитной политики Республики Беларусь являются Основные направления денежно-кредитной политики Республики Беларусь, ежегодно утверждаемые Президентом по представлению Национального банка и Правительства.

Основные направления денежно-кредитной политики Республики Беларусь содержат важнейшие параметры развития денежно-кредитной сферы, определяют цели, задачи и приоритеты денежно-кредитной политики государства и предусматривают обеспечивающий их реализацию комплекс мероприятий и механизмов регулирования и контроля.

В финансово-кредитную систему Республики Беларусь входят банковская система – составная часть финансово-кредитной системы Республики Беларусь. Банковская система является двухуровневой и включает в себя Национальный банк и иные банки, а также финансово-кредитная система кроме банков включает в себя и небанковские кредитно-финансовые организации.

Систему финансовых органов возглавляет Министерство финансов (далее – Минфин). Его деятельность осуществляется в соответствии с Положением «О Министерстве финансов Республики Беларусь», утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 октября 2001 г., № 1585 (в ред. Постановления от 12.08.2011 г., № 1097).

Основными задачами Минфина являются:

- проведение единой финансовой политики, осуществление регулирования и управления в финансовой сфере деятельности и координация деятельности в этой сфере других республиканских органов государственного управления;
- обеспечение активного использования финансов в целях повышения эффективности производства, роста национального дохода, создания и развития прогрессивных рыночных форм и структур;
- разработка предложений по обеспечению роста финансовых ресурсов, совершенствованию форм финансовых взаимоотношений организаций и граждан с государством и использованию кредитных ресурсов;
- эффективное проведение бюджетно-финансовой и налоговой политики;
- контроль за соблюдением финансовых интересов государства, в том числе в процессе интеграции Республики Беларусь в мировое хозяйство;
- государственное регулирование и контроль в сфере деятельности с драгоценными металлами и драгоценными камнями, создание в республике запасов драгоценных металлов и драгоценных камней;

- формирование и реализация единой государственной политики в области разработки и производства бланков ценных бумаг и документов с определенной степенью защиты (далее - бланки строгой отчетности) и специальных материалов для защиты их от подделки;
- проведение государственной политики в области страховой деятельности, государственный надзор и контроль за страховой деятельностью на территории Республики Беларусь;
- государственное регулирование бухгалтерского учета и отчетности;
- государственное регулирование аудиторской деятельности, контроль за соблюдением законодательства, регулирующего аудиторскую деятельность и др.

Административно-правовые основы управления в области кредита.

Систему кредитных органов возглавляет Национальный банк Республики Беларусь, руководящим органом которого является Правление Национального банка. Он обеспечивает разработку и реализацию экономической стратегии республики в области денежного обращения, кредитования, финансирования, расчетов, кассовых операций и валютных отношений, регулирования денежно-кредитной системы республики, укрепление денежного обращения. Исполнительным коллегиальным органом является Совет директоров Национального банка.

Национальный банк обеспечивает функции регулирования и контроля за деятельностью банков, не вмешиваясь в их оперативную самостоятельность. Он подотчетен Президенту и независим в своей деятельности. Банковская система является двухуровневой и состоит из Национального банка, коммерческих банков и других кредитных учреждений, зарегистрированных в установленном порядке. В систему Национального банка входят главные управления в областях, г. Минске и их отделения в городах, специализированные управления.

Деятельность Национального банка осуществляется в соответствии с Банковским кодексом, Уставом Национального банка, утвержденном Указом Президента Республики Беларусь от 13 июня 2001 г., № 320 (в ред. Указа от 21.10.2011 г., № 477).

В соответствии с данным нормативным правовым актом, Национальный банк является центральным банком и государственным органом Республики Беларусь, действует исключительно в интересах Республики Беларусь.

Национальный банк осуществляет деятельность в соответствии с Конституцией, Банковским кодексом, законами, нормативными правовыми актами Президента, Уставом Национального банка и независим в своей деятельности.

Национальный банк организует свою деятельность исходя из Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь, ежегодно утверждаемых Президентом.

Национальный банк совместно с Правительством ежегодно до 1 октября представляет Президенту Основные направления денежно-кредитной политики на очередной год.

Административно-правовые основы управления в области таможенного регулирования.

В Республике Беларусь осуществляется единая таможенная политика, являющаяся составной частью внутренней и внешней политики Республики Беларусь.

Целями таможенной политики Республики Беларусь являются обеспечение наиболее эффективного использования инструментов таможенного контроля, участие в реализации торгово-политических задач по защите белорусского рынка, стимулированию развития национальной экономики, содействию в проведении структурной перестройки и других задач экономической политики Республики Беларусь, а также иные цели, определяемые Президентом, Парламентом и Правительством.

Таможенное регулирование – установление порядка и правил перемещения товаров через таможенную границу Республики Беларусь (далее – таможенная граница), использования товаров, ввезенных на таможенную территорию Республики Беларусь либо вывозимых за ее пределы, в соответствии с таможенным режимом или таможенной процедурой, а также определение плательщиков и отдельных элементов обложения

таможенных платежей и регламентация властных отношений между таможенными органами и лицами, реализующими права владения, пользования и распоряжения указанными товарами.

Административно-правовое регулирование управления таможенной политикой осуществляется Положением о Государственном Таможенном Комитете Республики Беларусь, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 21 апреля 2008 г., № 228 (в ред. Указа от 30.09.2011 г., № 439) и Таможенным кодексом Республики Беларусь.

В соответствии с Положением «О государственном таможенном комитете Республики Беларусь», Государственный таможенный комитет (далее – ГТК) является республиканским органом государственного управления, который проводит государственную таможенную политику, обеспечивает в пределах своей компетенции экономическую безопасность Республики Беларусь, осуществляет регулирование и управление в сфере таможенного дела и координирует в этой сфере деятельность других республиканских органов государственного управления и иных организаций. ГТК является правоохранительным органом.

ГТК в своей деятельности руководствуется Конституцией, актами Президента, Таможенным кодексом, Положением о ГТК, международными договорами Республики Беларусь и иными актами законодательства.

Основными задачами ГТК являются:

- проведение государственной таможенной политики, осуществление регулирования и управления в сфере таможенного дела и координация в этой сфере деятельности других республиканских органов государственного управления и иных организаций;
- обеспечение в пределах своей компетенции экономической безопасности Республики Беларусь, защита ее экономических интересов;
- разработка и применение средств таможенного регулирования в целях развития торгово-экономических отношений Республики Беларусь;
- организация и совершенствование таможенного контроля и таможенного оформления, создание условий, способствующих ускорению товарооборота через таможенную границу Республики Беларусь, развитию внешнеэкономической деятельности организаций и граждан, обеспечение реализации этих мер;
- предупреждение и пресечение контрабанды, иных преступлений, административных правонарушений в сфере таможенного дела;
- обеспечение выполнения международных обязательств Республики Беларусь в части, касающейся таможенного дела.

На ГТК могут быть возложены иные задачи в соответствии с актами Президента, законами и постановлениями Совета Министров, принятыми в пределах его компетенции.

Административно-правовые основы управления в области налогов и сборов.

В Республике Беларусь система налогов, сборов (пошлин), взимаемых в республиканский и (или) местные бюджеты, основные принципы налогообложения, властные отношения по установлению, введению, изменению, прекращению действия налогов, сборов (пошлин) и отношения, возникающие в процессе исполнения налогового обязательства, осуществления налогового контроля, обжалования решений налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц, а также права и обязанности плательщиков, налоговых органов и других участников отношений устанавливает Налоговый Кодекс Республики Беларусь. В соответствии с указанным нормативным правовым актом не допускается установление налогов, сборов (пошлин) и льгот по их уплате, наносящих ущерб национальной безопасности Республики Беларусь, ее территориальной целостности, политической и экономической стабильности, в том числе нарушающих единое экономическое пространство Республики Беларусь, ограничивающих свободное передвижение физических лиц, перемещение товаров (работ, услуг) или финансовых средств в пределах территории Республики Беларусь либо создающих в нарушение Конституции Республики Беларусь и принятых в соответствии с ней

законодательных актов иные препятствия для осуществления предпринимательской и другой деятельности организаций и физических лиц, кроме запрещенной законодательными актами.

Государственное управление в области налогов и сборов в Республике Беларусь осуществляет Министерство по налогам и сборам, действующее на основании Положения «О Министерстве по налогам и сборам», утвержденного Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 октября 2001 г., № 1592 (в ред. Постановления от 27.10.2011 г., № 1440).

Министерство по налогам и сборам (далее - МНС) является республиканским органом государственного управления, проводящим государственную политику и осуществляющим регулирование и управление в сфере налогообложения, государственного контроля за производством и оборотом алкогольной, непивцевой спиртосодержащей продукции, непивцевого этилового спирта и табачных изделий (далее – алкогольной продукции и табачных изделий), оборотом табачного сырья, рекламой алкогольных напитков и табачных изделий, а также координирующим деятельность в этой сфере других республиканских органов государственного управления.

МНС в своей деятельности руководствуется Конституцией, иными актами законодательства, а также Положением о МНС.

В структуру МНС входят главные управления, управления, отделы.

В целях реализации полномочий МНС в административно-территориальных единицах Республики Беларусь создаются инспекции Министерства по налогам и сборам по областям и г. Минску, районам, городам, районам в городах, являющиеся территориальными органами МНС, в количестве согласно приложению. МНС осуществляет руководство деятельностью инспекций МНС.

В систему МНС входят инспекции МНС, а также государственные организации, подчиненные МНС, согласно перечню, утверждаемому Советом Министров Республики Беларусь. МНС и инспекции МНС образуют систему налоговых органов.

МНС является вышестоящим органом по отношению к инспекциям МНС, а также государственным организациям, подчиненным МНС.

Основными задачами МНС являются:

- осуществление контроля в пределах своей компетенции за соблюдением налогового законодательства, законодательства о предпринимательстве, декларированием физическими лицами доходов и имущества, обеспечением правильного исчисления, полной и своевременной уплаты налогов, сборов (пошлин), пеней, штрафов в бюджет, государственные целевые бюджетные и государственные внебюджетные фонды;
- осуществление контроля за производством и оборотом алкогольной продукции и табачных изделий, оборотом табачного сырья, рекламой алкогольных напитков и табачных изделий;
- учет причитающихся к уплате и фактически уплаченных сумм налогов, иных обязательных платежей в бюджет;
- разработка предложений по упрощению налоговой системы, в том числе совершенствованию порядка исчисления и уплаты налогов, упрощению порядка налогового учета и налогового контроля, и других предложений по совершенствованию налогового законодательства, его унификации, осуществляемой в рамках интеграционных процессов Республики Беларусь и Российской Федерации;
- осуществление функций агентов валютного контроля в пределах своей компетенции;
- предупреждение, выявление и пресечение нарушений в сфере налогового законодательства, законодательства о предпринимательстве в пределах своей компетенции;
- подготовка налоговых соглашений с другими государствами, осуществление связей с их налоговыми службами, изучение опыта их работы;
- принятие нормативных правовых актов о порядке исчисления, уплаты и взыскания налогов, иных обязательных платежей в бюджет.

Административно-правовые основы государственного управления в области труда

Согласно статье 1. Конституции, Республика Беларусь – унитарное демократическое социальное правовое государство.

Человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства.

Государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности. Гражданин ответствен перед государством за неукоснительное исполнение обязанностей, возложенных на него Конституцией.

Гражданам Республики Беларусь гарантируется право на труд как наиболее достойный способ самоутверждения человека, то есть право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, образованием, профессиональной подготовкой и с учетом общественных потребностей, а также на здоровые и безопасные условия труда.

Государство создает условия для полной занятости населения. В случае незанятости лица по не зависящим от него причинам ему гарантируется обучение новым специальностям и повышение квалификации с учетом общественных потребностей, а также пособие по безработице в соответствии с законом.

Граждане имеют право на защиту своих экономических и социальных интересов, включая право на объединение в профессиональные союзы, заключение коллективных договоров (соглашений) и право на забастовку.

Принудительный труд запрещается, кроме работы или службы, определяемой приговором суда или в соответствии с законом о чрезвычайном и военном положении.

Лицам, работающим по найму, гарантируется справедливая доля вознаграждения в экономических результатах труда в соответствии с его количеством, качеством и общественным значением, но не ниже уровня, обеспечивающего им и их семьям свободное и достойное существование.

Женщины и мужчины, взрослые и несовершеннолетние имеют право на равное вознаграждение за труд равной ценности.

Государственное управление в сфере труда и социальной защиты осуществляет Министерство труда и социальной защиты, действующее на основании Положения «О Министерстве труда и социальной защиты», утвержденного Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 октября 2001 г., № 1589 (в ред. Постановления от 05.01.2011 г., № 14).

Министерство труда и социальной защиты (Минтруда и соцзащиты) является республиканским органом государственного управления, проводящим государственную политику, осуществляющим управление в области труда и охраны труда, занятости населения, социальной защиты, демографической безопасности, координирующим деятельность по этим направлениям других республиканских органов государственного управления, а также осуществляющим организационно-техническое и информационное обеспечение деятельности Национального комитета по народонаселению при Совете Министров.

В своей деятельности Минтруда и соцзащиты руководствуется Конституцией, иными актами законодательства Республики Беларусь, настоящим Положением и осуществляет ее во взаимодействии с республиканскими органами государственного управления, местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами, общественными организациями (объединениями) и международными организациями.

В систему Минтруда и соцзащиты входят структурные подразделения областных и Минского городского исполнительных комитетов, осуществляющие государственно-властные полномочия в области труда, занятости и социальной защиты, территориальные органы Департамента и Фонда, государственные организации, подчиненные Минтруда и соцзащиты, согласно перечню, утверждаемому Советом Министров.

Основными задачами Минтруда и соцзащиты являются:

- разработка предложений и реализация основных направлений и приоритетов государственной политики по вопросам содействия занятости населения, оплаты, условий и охраны труда, государственного социального страхования и пенсионного обеспечения, демографической безопасности, социального партнерства, государственного социального обслуживания и социальной помощи, улучшения социально-экономических условий жизнедеятельности семьи, обеспечения равных прав и равных возможностей мужчин и женщин, социальных гарантий населению;

- совершенствование законодательства о труде, занятости и социальной защите населения;

- осуществление контроля (надзора) за соблюдением законодательства о пенсионном обеспечении, занятости населения, государственном социальном страховании, труде и об охране труда, по вопросам предоставления компенсаций работникам за работу с вредными и (или) опасными условиями труда;

- осуществление международного сотрудничества в данных областях деятельности.

Административно-правовые основы управления в области стандартизации, метрологии и сертификации.

Согласно Закону Республики Беларусь от 5 января 2004 г., № 262-З (в ред. Закона от 31.12.2010 г., № 228-З) «О техническом нормировании и стандартизации», стандарт – технический нормативный правовой акт, разработанный в процессе стандартизации на основе согласия большинства заинтересованных субъектов технического нормирования и стандартизации и содержащий технические требования к продукции, процессам ее разработки, производства, эксплуатации (использования), хранения, перевозки, реализации и утилизации или оказанию услуг.

Государственное регулирование в области технического нормирования и стандартизации включает:

- определение и реализацию единой государственной политики в области технического нормирования и стандартизации;

- формирование и реализацию программ разработки технических регламентов и взаимосвязанных с ними государственных стандартов;

- установление единого порядка разработки и утверждения технических регламентов, технических кодексов, государственных стандартов, технических условий;

- координацию разработки технических регламентов, государственных стандартов;

- утверждение технических регламентов, государственных стандартов;

- установление порядка официального издания технических регламентов и государственных стандартов, а также порядка опубликования информации о действующих технических регламентах, технических кодексах, государственных стандартах и технических условиях;

- установление порядка официального толкования по вопросам применения технических регламентов, технических кодексов, государственных стандартов.

Согласно Закону Республики Беларусь от 5 января 2004 г., № 269-З (в ред. Закона от 31.12.2010 г., № 228-З) «Об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации» государственное регулирование и управление в области оценки соответствия включают: определение и реализацию единой государственной политики; координацию работ по оценке соответствия; установление единых процедур оценки соответствия; определение объектов оценки соответствия, в том числе объектов оценки соответствия, подлежащих обязательному подтверждению соответствия в Республике Беларусь.

Государственное регулирование и управление в области оценки соответствия осуществляются Президентом, Советом Министров, Государственным комитетом по стандартизации и иными государственными органами в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Обязательная сертификация осуществляется аккредитованным органом по сертификации на основе договора на подтверждение соответствия с заявителем на подтверждение соответствия.

Схемы подтверждения соответствия, применяемые при обязательной сертификации определенных видов продукции, работ, услуг и иных объектов оценки соответствия, устанавливаются соответствующим техническим регламентом, а в случаях, если схемы подтверждения соответствия в нем не установлены либо технический регламент отсутствует, – правилами подтверждения соответствия или иным нормативным правовым актом, утверждаемым Государственным комитетом по стандартизации Республики Беларусь.

Если схемой подтверждения соответствия установлена необходимость проведения испытаний объекта оценки соответствия, то они проводятся аккредитованной испытательной лабораторией (центром) на основе договора на проведение испытаний с заявителем на проведение испытаний или с аккредитованным органом по сертификации.

Добровольная сертификация осуществляется аккредитованным органом по сертификации по инициативе заявителя на подтверждение соответствия на основе договора на подтверждение соответствия.

При добровольной сертификации заявитель на подтверждение соответствия самостоятельно выбирает технические нормативные правовые акты в области технического нормирования и стандартизации, на соответствие требованиям которых осуществляется добровольная сертификация, и определяет номенклатуру показателей, контролируемых при добровольной сертификации объектов оценки соответствия. В номенклатуру этих показателей в обязательном порядке включаются показатели безопасности, если они установлены в технических нормативных правовых актах в области технического нормирования и стандартизации на этот объект оценки соответствия.

Государственное управление в сфере стандартизации и метрологии осуществляется Государственным комитетом по стандартизации, действующим на основании Положения «О Государственном комитете по стандартизации Республики Беларусь», утвержденного Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2006 г., № 981 (в ред. Постановления от 20.07.2011 г., № 977).

Государственный комитет по стандартизации (далее – Госстандарт) является республиканским органом государственного управления по проведению единой государственной политики в области технического нормирования, стандартизации, обеспечения единства измерений, оценки соответствия, энергоэффективности, по осуществлению надзора в строительстве и контроля соответствия проектов и смет нормативам и стандартам, а также надзора за рациональным использованием топлива, электрической и тепловой энергии и подчиняется Совету Министров.

Госстандарт является Национальным органом по метрологии и оценке соответствия Республики Беларусь.

Госстандарт является компетентным органом, обеспечивающим контроль за производством и реализацией питьевых вод, расфасованных в потребительскую тару, при их экспорте.

Госстандарт координирует деятельность других республиканских органов государственного управления по вопросам, входящим в его компетенцию.

Госстандарт в своей деятельности руководствуется Конституцией, законодательными актами Республики Беларусь, Положением о Госстандарте.

Систему Госстандарта составляют областные и Минское городское управления по надзору за рациональным использованием топливно-энергетических ресурсов, органы государственного строительного надзора - территориальные органы Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь в количестве согласно приложению к настоящему Положению, Госстандарт и другие подчиненные ему государственные организации.



Органами государственного надзора за соблюдением требований технических регламентов и стандартов, а также государственного метрологического надзора являются Госстандарт и подчиненные ему организации, перечисленные

Основными задачами Госстандарта являются:

- проведение единой государственной политики в области технического нормирования, стандартизации, обеспечения единства измерений, оценки соответствия, эффективного использования топливно-энергетических ресурсов, в том числе возобновляемых источников энергии, осуществление регулирования и управления в этой сфере;

- определение и реализация приоритетных направлений развития в республике технического нормирования, стандартизации, обеспечения единства измерений, оценки соответствия, повышения эффективности использования топливно-энергетических ресурсов в народном хозяйстве республики, организация проведения соответствующих научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ;

- обеспечение создания, эффективного функционирования и развития: системы технического нормирования и стандартизации, в том числе в интересах обороны страны, ее гармонизация с международными системами; Национальной системы аккредитации Республики Беларусь; системы обеспечения единства измерений Республики Беларусь;

- осуществление в установленном законодательством порядке лицензирования соответствующих видов деятельности;

- надзор в строительстве и контроль соответствия проектов и смет нормативам и стандартам, в том числе надзор за: эксплуатационной надежностью и безопасностью объектов строительства; соблюдением участниками строительной деятельности законодательства, утвержденной проектной документации, требований строительных норм и стандартов, за соответствием применяемых при строительстве объектов материалов, изделий и конструкций проектным решениям; соответствием проектов и смет требованиям нормативов и стандартов;

- контроль за нормированием расхода топлива, тепловой и электрической энергии и нормированным потреблением топливно-энергетических ресурсов, проведение в установленном порядке государственной экспертизы энергетической эффективности проектных решений о строительстве новых, расширении (реконструкции, модернизации) действующих объектов;

- осуществление государственного надзора за: соблюдением требований технических регламентов; рациональным использованием электрической и тепловой энергии, топлива; реализацией потребителями и производителями топливно-энергетических ресурсов мер по экономии этих ресурсов и соблюдением норм расхода топлива, электрической и тепловой энергии; государственного метрологического надзора, включая надзор за измерениями радиоактивного загрязнения.

Подводя итоги по теме, необходимо отметить, что сущность межотраслевого управления сводится:

1. К координации отраслевых систем.
2. Межотраслевое управление сопряжено с выполнением одной определенной функции, которая присутствует в деятельности других отраслей и сфер управления.
3. Межотраслевое управление носит надведомственный характер, т.е. несут ответственность за состояние и развитие полученной им сферы деятельности (финансирование, статистика и др.).

## **Раздел 5. Административный процесс и право (общие положения)**

### **Тема 14 Сущность и виды административного процесса**

Вопросы:

1. Административный процесс: сущность, виды, принципы.
2. Административная юрисдикция, основные черты.
3. Административные процедуры: понятие, принципы, участники, порядок рассмотрения заявления.

#### 1. Административный процесс: сущность, виды, принципы

Исполнительно-распорядительная деятельность органов исполнительной власти играет довольно большую роль в жизни общества, опосредует порядок решения большого количества индивидуально-конкретных дел органами государственного управления, администрацией предприятий, учреждений, организаций. В значительной мере эти дела затрагивают интересы граждан, нередко независимо от их желания. Оформляя купленный автомобиль, получая необходимую справку, совершив административное правонарушение, граждане вступают в административно-процессуальные отношения, урегулированные нормами административно-процессуального права, которые направлены на правильное и оптимальное решение конкретного административного дела. Эти нормы позволяют реализовать на практике требования материально-правовых норм.

Процесс (processus - движение вперед, precede - передвигаться) - движение к определенной цели. Под процессом понимают совокупность последовательных действий, совершаемых для достижения определенного результата; порядок осуществления какой-либо деятельности. Процесс представляет собой сложное и многообразное правовое явление, которое соединяет в себе определенные общие свойства, распространяющиеся на все его разновидности.

Как полагает Д.Н. Бахрах, юридические процессы являются разновидностью социальных и характеризуются следующими особенностями: 1) это сознательная, целенаправленная деятельность; 2) она связана с реализацией властных полномочий субъектами публичной власти; 3) она запрограммирована на достижение определенных юридических результатов, направлена на решение юридических дел; 4) промежуточные и окончательные итоги процесса закрепляются в официальных документах; 5) полная регламентация деятельности юридическими процессуальными нормами.

По мнению С.Н. Махиной, юридический процесс: 1) это разбирательство (рассмотрение) определенного юридического дела, т. е. такого обстоятельства, которое разрешается (рассматривается) на основе закона, а его последствия осуществляются во исполнение закона; 2) это деятельность по совершению операций с нормами права. При осуществлении любой властной управленческой деятельности органы государства обязаны не только руководствоваться правовыми установлениями, но и практически использовать предписания нормы права для разрешения конкретных юридических дел; 3) это правовая форма деятельности уполномоченных на то органов государства и должностных лиц. Деятельность субъектов управленческого процесса осуществляется только в правовой форме посредством издания правовых актов управления, заключения административных договоров или совершения юридически значимых действий; 4) это деятельность, результаты которой обязательно оформляются в соответствующих процессуальных документах. Природа, содержание и структура этих документов обычно закрепляются законодательством, хотя в настоящее время единой системы таких законодательных актов пока еще нет; 5) это деятельность, вызывающая объективную потребность в процедурно-процессуальной регламентации. Управленческой процессуальной деятельности должна быть свойственна четкая и всесторонняя регламентация, обеспечивающая, с одной стороны, эффективность деятельности субъектов-организаторов управленческого процесса, а с другой - атмосферу благоприятствования участникам процесса, непосредственно заинтересованным в его результатах; 6) это деятельность, непосредственно связанная с необходимостью использования методов и средств юридической техники.

С точки зрения И.В. Пановой, юридический процесс как разновидность социального процесса - это нормативно-властная юридическая деятельность субъектов публичной власти,

осуществляемая в процессуальной форме, которая включает в себя судебные и иные процессы в публичных интересах. Особенность юридического процесса состоит в следующем. Во-первых, этой деятельности присущ властный характер. Здесь реализуются властные полномочия государственных органов. Во-вторых, ей свойственна достаточно полная регламентация деятельности юридическими процессуальными нормами. В-третьих, это деятельность целевая, сознательная, и она направлена на достижение определенного юридического результата, на решение юридических дел, в связи с чем она оформляется официальными документами, как итоговыми, так и промежуточными.

Известно, что в традиционном юридическом смысле понятие «процесс», как правило, отождествляется с деятельностью судебных органов по рассмотрению и разрешению конкретных уголовных, гражданских, трудовых и прочих дел (уголовный и гражданский процесс). Однако в подобном понимании процесс сводится лишь к правоохранительной деятельности, составляющей главное содержание функций правосудия.

Административный процесс – это разновидность юридического процесса, совокупность последовательных действий для достижения юридических результатов, решения управленческих дел, урегулированных нормами административного права процессуального характера. Одной из важнейших особенностей административного процесса является более широкий по сравнению с уголовным и гражданским процессами спектр охватываемых им общественных отношений. Это обстоятельство в значительной мере предопределяет структуру административного процесса.

Государственно-управленческая деятельность в основном сориентирована на решение задач позитивного характера; юрисдикция не является определяющим ее содержание признаком, а сама она не совпадает с судебной-процессуальной деятельностью. В рамках административного процесса реализуются диспозиции и санкции административно-правовых норм. Налицо, таким образом, два направления, по которым административный процесс воплощается в повседневной государственно-управленческой деятельности. Эти обстоятельства породили и двойной подход к характеристике процессуальной деятельности исполнительных органов (должностных лиц), обозначаемой в качестве административного процесса (в узком и широком понимании).

В широком понимании административный процесс рассматривается как совокупность всех действий, совершаемых исполнительными органами (должностными лицами) для реализации возложенных на них задач и функций. В таком понимании административный процесс трактуется в качестве самой государственно-управленческой деятельности во всем многообразии ее практических проявлений. С юридических позиций процесс своим назначением имеет реализацию норм материального права. Исходя из данной методологической позиции, деятельность по реализации материальных административно-правовых норм можно рассматривать в качестве административного процесса. В подобном понимании он предназначен для того, чтобы обеспечить применение указанных правовых норм в сфере государственного управления в целях достижения юридических результатов (последствий), предполагаемых диспозицией нормы, т.е. соответствующих правил должного поведения. Данная функция составляет прерогативу субъектов исполнительной деятельности, осуществляемой в процессуальной форме. Именно в такой форме происходит юридически-властная реализация задач и функций исполнительной власти. Но процесс правоприменения не сводится лишь к обеспечению соблюдения соответствующих правил поведения. В равной мере на долю субъектов исполнительной власти приходится и реализация санкций материальных административно-правовых норм. Следовательно, в узком понимании 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. Исходя из этого – соответственно возможен двойной подход к пониманию сущности и назначения административно-процессуальной деятельности, а

именно: правоприменительный и правоохранительный. Иначе говоря, основу для формирования понятия административного процесса как в широком (правоприменительном), так и узком (правоохранительном) смысле, составляет административно-процессуальная деятельность: а) административно-процедурная; б) административно-юрисдикционная.

В первом случае имеются в виду распорядительные действия исполнительных органов (должностных лиц) по осуществлению установленных административно-правовыми нормами различного рода административных процедур, не связанных с юрисдикцией. Это - порядок реализации прав и законных интересов граждан и юридических лиц, включая разрешительно-лицензионные, регистрационные и т.п. функции и полномочия органов исполнительной власти. Во втором случае в центре внимания - осуществление исполнительными органами (должностными лицами) функции правоохраны в порядке совершения юрисдикционных действий в их традиционном понимании. Исходя из этого в административно-правовой науке выделяют две концепции понимания административного процесса.

Сторонники юрисдикционного понимания административного процесса следующим образом трактуют его понятие.

Н.Г. Салищева определяет «административный процесс как регламентированную законом деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения».

По мнению А.В. Самойленко «административный процесс должен конструироваться по подобию давно и прочно устоявшихся процессуальных систем - уголовного и гражданского процессов. Рамки административного процесса должны логически замыкаться порядком применения мер административных взысканий и иных мер административного принуждения».

Ю.М. Козлов, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов определяют административный процесс в качестве «урегулированной административно-процессуальными нормами деятельности исполнительных органов (должностных лиц) по рассмотрению и разрешению различного рода индивидуальных административных дел, возникающих в сфере государственного управления, в порядке реализации задач и функций исполнительной власти».

В литературе по административному праву к числу административно-правовых споров, как правило, относят любые конфликтные ситуации, возникающие между субъектами административных правоотношений, как связанные, так и не связанные с применением органами исполнительной власти (органами управления) мер административного принуждения. При таком подходе к административным спорам относят индивидуальные дела об оспаривании одним субъектом административного правоотношения любых действий и решений (правовых актов) другого субъекта этого правоотношения, с которыми первый субъект не согласен.

Характерная особенность рассматриваемой концепции состоит в признании тождественности понятия административного процесса содержанию понятий «гражданский процесс» и «уголовный процесс». По мнению сторонников этой концепции, процесс, как гражданский, так и уголовный, является способом обеспечения обязательности норм материального права и применения мер воздействия (принуждения) по отношению к лицам, нарушающим правовые нормы. Н.Г. Салищева отмечает, что «гражданский процесс невозможен, если нет спора между сторонами материального правоотношения. Точно также, если нет спора между сторонами административного правоотношения или если не решается вопрос о применении принуждения, нет и административного процесса, нормы административно-процессуального права не применяются».

В подобном ключе сформулировано понятие административного процесса в ст. 1.4 Процессуально-исполнительного кодекса об административных правонарушениях (далее ПИКоАП). Административный процесс – установленный ПИКоАП порядок деятельности его участников по делу об административном правонарушении. В данном определении

фактически идет речь об административно-деликтном процессе, поскольку рассматривается порядок деятельности его участников по делу об административном правонарушении. Сущность и содержание административно-деликтного процесса будет рассмотрено в теме 26.

Однако помимо административно-юрисдикционного процесса существуют иные виды административного процесса, носящего позитивный характер и связанного с управленческой деятельностью органов государственного управления. Поэтому в данной лекции административный процесс рассматривается исходя из традиционного его понимания в научной литературе – в широком и узком смысле.

Сторонники более широкого, чем «юрисдикционный», подхода к определению понятия административного процесса - управленческой концепции предлагают следующие его определения.

Г.И. Петров считает, что «административный процесс, в широком смысле - это процесс исполнительной и распорядительной деятельности органов государственного управления. Административный процесс в узком смысле - это процесс деятельности органов государственного управления по рассмотрению индивидуальных дел, относящихся к их компетенции».

По мнению В.М. Манохина, «административный процесс - не только деятельность государственных органов по разрешению индивидуальных дел в сфере государственного управления, но это, прежде всего порядок реализации административно-правовых норм».

По мнению Д.Н. Бахраха, «особенностью административного процесса является то, что он регулирует не только юрисдикционную деятельность, т. е. деятельность по рассмотрению споров и применению принудительных мер, но и деятельность по реализации регулятивных норм, деятельность, так сказать, положительного характера».

А.П. Корнев полагает, что «административный процесс - есть деятельность, состоящая в реализации полномочий по осуществлению функций государственного управления и применению норм материального административного права, протекающая в порядке и формах, установленных законодательством».

С точки зрения В.Д. Сорокина, «административный процесс есть урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти..., а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами».

В.Д. Сорокин отмечает юридическую общность административного, уголовного и гражданского процессов. Она заключается в том, что все они способствуют реализации материальных правовых норм различных отраслей права. Основные отличия административного процесса от других видов процесса (уголовного и гражданского) заключаются в следующем: 1) административный процесс - это определенная часть управленческой деятельности государства; 2) наличие особых задач административного процесса: правоохранительные задачи, реализация целей и задач исполнительно-распорядительной деятельности; реализация функций государственного управления; 3) наличие в структуре административного процесса специальных производств, характеризующихся своей завершенностью и определенностью; 4) специальная система органов, осуществляющих административно-процессуальную деятельность. Последний отличительный признак направлен против ограничительной трактовки понятия административного процесса и, следовательно, против попыток строить административный процесс по аналогии с процессом судебным.

Административный процесс является видом юридического процесса и имеет все присущие последнему признаки. Анализ предложенных дефиниций и мнений о сущности административного процесса позволяет выделить следующие его признаки:

1. Административный процесс - это юридическая форма реализации такой ветви единой государственной власти, как исполнительная власть. Следовательно, административный процесс имеет ярко выраженную юридически управленческую природу,

подобно тому, как гражданский и уголовный процессы отражают особенности судебной власти.

2. Административный процесс осуществляется только уполномоченными на то субъектами. Законодателем четко регламентирована компетенция государственных органов, их должностных лиц, органов правосудия и некоторых других органов по решению индивидуально-конкретных дел в ходе административно-процессуальной деятельности.

3. Административный процесс - это деятельность не только государственно-властная, но и юридическая. Причем юридическая составляющая административного процесса охватывает как содержание названной государственно-властной деятельности, так и ее результаты. Поэтому правовая природа административного процесса выражается в его специальном назначении, состоящем в обеспечении реализации материальных норм права. Весьма характерно, что административный процесс связан с реализацией норм не только материального административного права, но и многих других материальных отраслей: гражданского, финансового, трудового, семейного, земельного и т. д.

4. Как деятельность юридическая, административный процесс наряду с другими видами процесса объективно нуждается в «собственном» регулировании, что обеспечивается с помощью административно-процессуальных норм. Практически дело обстоит таким образом, что центр тяжести правового регулирования административного процесса связан с производствами, которые объединяет этот вид процесса.

5. Юридическая природа административного процесса проявляется в том, что административный процесс - это не только урегулированный правом порядок осуществления определенных процедур исполнительной власти по правовому разрешению широкого спектра индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления, но это такая деятельность, в ходе осуществления которой возникают многочисленные правовые отношения, регулируемые административно-процессуальными нормами и приобретающие в связи с этим характер административно-процессуальных правоотношений.

В административно-правовой науке существуют различные классификации административного процесса. С.Н. Махина выделяет три разновидности административного процесса:

1) управленческий процесс - это институт административного права, обладающий рядом черт процесса государственного управления (так как является его частью, разновидностью), имеющий свои специфические, присущие именно ему признаки и элементы и осуществляющийся только в правовой форме;

2) административно-юрисдикционный - регламентированная административно-процессуальными нормами деятельность органов государственного управления, иных государственных и общественных органов (должностных лиц), по выявлению и пресечению административных правонарушений, рассмотрению индивидуально-конкретных дел по существу и применению к виновным физическим или юридическим лицам мер административного пресечения, взыскания, административно-восстановительных мер, либо мер общественного воздействия, а также мер по исполнению принятых постановлений в целях предупреждения правонарушений;

3) административный процесс, выступая средством судебной защиты нарушенного публичного права в сфере управленческих и полицейских отношений, представляет собой часть административной юстиции.

И.В. Панова различает следующие виды административного процесса:

а) административно-нормотворческий - деятельность по созданию (изменению, приостановлению, отмене) подзаконных нормативных актов исполнительных органов власти в целях создания правовой базы для реализации законов;

б) административно-правонаделительный (оперативно-распорядительный процесс - вид административного процесса, регламентирующий правоприменительную, неюрисдикционную) - деятельность широкого круга субъектов органов исполнительных

власти по реализации прав и обязанностей индивидуальных и коллективных субъектов в сфере управления, осуществляемая в административной форме;

в) административно-юрисдикционный процесс - вид административного процесса, регламентирующий правоприменительную деятельность юрисдикционного, принудительного характера широкого круга субъектов органов исполнительных власти по разрешению споров, реализации санкций и защите регулятивных правоотношений с применением мер государственного принуждения (административного, дисциплинарного), осуществляемого в административно-процессуальной форме.

В целом административный процесс представляет собой систему производств, которые соотносятся с ним как категории общего и особого: процесс - есть сумма производств; производство - органическая часть процесса. На это указывает также М.Я. Масленников, отмечая, что «в структуру административного процесса традиционно включается определенная совокупность его составляющих - производств, в числе которых называются сугубо управленческие (в том числе связанные с позитивной деятельностью органов государственного управления) и обязательно - производство по применению мер административного принуждения». Отражая содержание и функции исполнительной власти, административный процесс имеет свою структуру, образуемую совокупностью производств. Все виды административного производства в той или иной степени подвергаются правовому регулированию.

Выделение отдельных производств в рамках административного процесса обусловлено рядом факторов. Прежде всего, любое производство характеризуется своими, присущими ему целью и кругом задач, которые решаются для достижения этой цели. Например, цель производства по делам об административных правонарушениях одна, а производства по заявлению гражданина - другая. В соответствии с этим следует различать и задачи названных производств.

Реальное разделение административного процесса на соответствующие процессуальные производства отображает объективную необходимость профессиональной специализации деятельности разных уполномоченных субъектов. При этом выделение конкретных производств в рамках административного процесса связано и с необходимостью урегулирования определенных, качественно однородных общественных отношений, которые складываются в административно-процессуальной сфере, приобретая характер процессуальных правоотношений.

Важными органичными элементами, которые характеризуют структуру любого из административных производств и соответственно административного процесса в целом, являются процессуальные стадии, этапы, отдельные процессуальные действия. «Процессуальная стадия - эта относительно обособленная, ограниченная во времени и логически связанная совокупность процессуальных действий, направленных на достижение определенной цели и решение соответствующих задач конкретного административного производства, которая характеризуется кругом определенных субъектов и закрепляется в процессуальных актах».

Административное производство охватывает все стороны деятельности аппарата государственного управления, широкий круг общественных отношений в области государственного управления. По своему содержанию административное производство делится на несколько видов, отличающихся один от другого своими особенностями.

С.Н. Махина выделяет следующие виды производств: а) основные - производство по изданию правовых актов управления и административно-договорное производство; б) специальные - лицензионное производство, регистрационное производство, разрешительное производство, кадровое (служебное, производство по делам о поощрениях и др.); в) особое производство - производство по обращениям граждан.

По мнению И.В. Пановой существуют: а) административно-нормотворческий процесс включает производства: по принятию постановлений Правительства; изданию приказов, постановлений республиканских органов государственного управления; принятию актов

местными исполнительно-распорядительными органами; изданию локальных актов руководителями государственных учреждений; б) административно-правонаделительный процесс состоит из производств: по обращениям граждан, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций о реализации принадлежащих им прав в сфере управления; разрешительное, регистрационное, учредительное, кадровое, административно-договорное, приватизационное и др.; в) административно-юрисдикционный процесс объединяет производства: исполнительное; по применению мер административного принуждения, не являющихся мерами ответственности; дисциплинарное; по жалобам; по делам об административных правонарушениях.

П.И. Кононов различает два вида административного процесса: административно-распорядительный и административно-охранительный. Первый вид процесса объединяет следующие производства: регистрационное, лицензионно-разрешительное, правопредставительное, экзаменационно-конкурсное, служебно-призывное. Административно-охранительный процесс состоит из двух процессов: а) административно-принудительный, включающий административно-надзорное производство; административно-следственное производство; производство по привлечению лица к административной ответственности; административно-исполнительное производство; б) административно-защитный процесс, состоящий из двух производств: по разрешению административных жалоб и арбитражно-административного.

#### Дисциплинарное производство

Дисциплинарное производство урегулировано Трудовым кодексом Республики Беларусь, Законом Республики Беларусь 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе», указами Президента Республики Беларусь для отдельных категорий государственных служащих деятельность которых, как правило, носит милитаризованный характер. Например, Указом Президента Республики Беларусь 29 мая 2003 г. № 218 (в ред. Указа от 06.09.2011 г. № 398) «Об утверждении Дисциплинарного устава органов внутренних дел Республики Беларусь и текста присяги лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Республики Беларусь».

Основанием дисциплинарного производства является совершение лицом дисциплинарного проступка. Дисциплинарный проступок - противоправное, виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение работником своих трудовых обязанностей, за которое установлена дисциплинарная ответственность.

Порядок применения дисциплинарных взысканий урегулирован ст. 199 Трудового кодекса Республики Беларусь. До применения дисциплинарного взыскания наниматель обязан затребовать письменное объяснение работника. Отказ работника от дачи объяснения не является препятствием для применения взыскания и оформляется актом с указанием присутствующих при этом свидетелей. За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание. Дисциплинарное взыскание оформляется приказом (распоряжением), постановлением нанимателя. Приказ (распоряжение), постановление о дисциплинарном взыскании с указанием мотивов объявляется работнику под роспись в пятидневный срок. Работник, не ознакомленный с приказом (распоряжением), постановлением о дисциплинарном взыскании, считается не имеющим дисциплинарного взыскания. Отказ работника от ознакомления с приказом (распоряжением), постановлением оформляется актом с указанием присутствующих при этом свидетелей.

Дисциплинарное взыскание - есть мера воздействия, применяемая органом государства к подчиненному ему служащему, совершившему должностной проступок, и выражающее от имени органа, его налагающего, официальное осуждение проступка и лица, его совершившего, в целях воспитания и предупреждения совершения новых проступков.

Для каждого вида дисциплинарной ответственности законодательством предусмотрены свои взыскания. Основные виды дисциплинарных взысканий, которые могут применяться за нарушение трудовых дисциплин, закреплены в ст. 198 Трудового Кодекса



Республики Беларусь (замечание, выговор, увольнение), содержащей оговорку, что законодательством и уставами по дисциплине могут быть предусмотрены для отдельных категорий рабочих и служащих также и другие взыскания.

Право выбора меры дисциплинарного взыскания принадлежит нанимателю. При выборе меры дисциплинарного взыскания должны учитываться тяжесть дисциплинарного проступка, обстоятельства, при которых он совершен, предшествующая работа и поведение работника на производстве.

К работникам, совершившим дисциплинарный проступок, независимо от применения мер дисциплинарного взыскания могут применяться: лишение премий, изменение времени предоставления трудового отпуска и другие меры. Виды и порядок применения этих мер определяются правилами внутреннего трудового распорядка, коллективным договором, соглашением, иными локальными нормативными правовыми актами.

В соответствии со ст. 28 Дисциплинарного устава ОВД к сотрудникам ОВД могут применяться следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; строгий выговор; лишение нагрудного знака органа внутренних дел; исключение из Книги почета органа внутренних дел; понижение в специальном звании на одну ступень; понижение в должности; увольнение из органов внутренних дел. К курсантам учреждений образования МВД могут применяться также такие дисциплинарные взыскания, как: лишение права на увольнение из расположения учреждения образования на срок до одного месяца; назначение вне очереди в наряд по службе (за исключением назначения в караул или дежурным по подразделению); лишение права на повышение размеров должностных окладов за результаты учебы.

При нарушении дисциплины в случае необходимости к виновному сотруднику ОВД применяется дисциплинарное взыскание. За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

До применения дисциплинарного взыскания от сотрудника ОВД, привлекаемого к дисциплинарной ответственности, должно быть истребовано письменное объяснение. При необходимости проводится служебная проверка. Дисциплинарное взыскание в виде увольнения из ОВД применяется только на основании материалов служебной проверки.

При выборе вида дисциплинарного взыскания должны учитываться тяжесть и последствия дисциплинарного проступка, причины и обстоятельства его совершения, предшествующая служба сотрудника органов внутренних дел.

Дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения дисциплинарного проступка, не считая времени болезни сотрудника ОВД, пребывания его в отпуске или командировке. Днем обнаружения дисциплинарного проступка считается день, когда об этом проступке стало известно начальнику.

В случае проведения служебной проверки, возбуждения уголовного дела или административного процесса по делу об административном правонарушении дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня утверждения заключения по материалам служебной проверки, прекращения уголовного дела или вынесения постановления о прекращении административного процесса по делу об административном правонарушении.

Дисциплинарное взыскание в связи с ходатайством товарищеского суда должно быть применено не позднее месячного срока с момента поступления решения этого суда соответствующему начальнику.

Дисциплинарное взыскание не может быть применено во время болезни сотрудника ОВД, в период его нахождения в отпуске или командировке, а также если со дня совершения дисциплинарного проступка прошло более шести месяцев (по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности - более двух лет) со дня его совершения. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу или делу об административном правонарушении.

Применение дисциплинарного взыскания оформляется приказом начальника. Замечание, выговор, лишение права на увольнение из расположения, назначение вне очереди в наряд по службе могут быть объявлены устно.

Дисциплинарное взыскание, объявленное приказом, может быть снято только приказом.

Приказ о дисциплинарном взыскании с указанием оснований его применения объявляется сотруднику органов внутренних дел под расписку в десятидневный срок. Сотрудник органов внутренних дел, не ознакомленный в установленном порядке с приказом о дисциплинарном взыскании, считается не имеющим дисциплинарного взыскания.

Отказ сотрудника органов внутренних дел от ознакомления с приказом оформляется актом.

Если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания сотрудник ОВД не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим дисциплинарного взыскания. При этом дисциплинарное взыскание погашается без издания приказа.

Дисциплинарное взыскание, объявленное устно, считается снятым по окончании одного месяца со дня его объявления.

#### Производство по обращениям

Производство по обращениям урегулировано Законом Республики Беларусь 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц», которое рассмотрено в 7 теме учебного пособия.

#### Регистрационное производство

Этот вид административного производства охватывает широкий круг общественных отношений, участниками которых, с одной стороны, являются органы исполнительной власти, а с другой - граждане, общественные объединения, юридические лица и т. д. Соответственно этому многообразию отношений строится и система нормативных правовых актов, регулирующих «регистрационные процессуальные правоотношения», а следовательно, и соответствующее административное производство.

Несмотря на значительное разнообразие отношений, связанных с производством регистрационного характера, им присущи некоторые общие свойства, отражающие принципиальную сущность данного вида административного производства.

Во-первых, регистрационное производство есть во всех случаях определенная процедура принятия юридического акта. Юридическая природа акта государственной регистрации проявляется также и в том, что с момента регистрации, например, общественного объединения, возникает его правоспособность юридического лица.

Во-вторых, государственная регистрация осуществляется исключительно органами исполнительной власти. Основную работу в этой области проводят органы внутренних дел, юстиции, а также некоторые другие органы исполнительной власти.

В-третьих, порядок осуществления государственной регистрации регулируется нормами административно-процессуального права, которое одновременно выполняет функцию реализации соответствующих материальных правовых норм различной отраслевой принадлежности: конституционного права (например, устанавливающих статус общественных объединений), гражданского права (например, устанавливающих статус недвижимости), административного (например, устанавливающих обязанность органов исполнительной власти регистрировать определенные виды своих нормативных правовых актов в Министерстве юстиции).

#### Лицензионное производство

Лицензирование, как урегулированная административно-правовыми нормами деятельность специально уполномоченных органов государственного управления представляет собой самостоятельное административное производство, имеющее свои специфические цели и задачи и являющееся структурным элементом административно-управленческого процесса.

В соответствии с Положением «О лицензировании отдельных видов деятельности, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 01 сентября 2010 г. № 450 (в ред. Указа от 30.08.2011 г., № 383), целями данного административного производства являются: защита интересов национальной безопасности, общественного порядка, защиты прав и свобод, нравственности, здоровья населения и охраны окружающей среды при осуществлении субъектами хозяйствования потенциально опасных видов предпринимательской деятельности.

В соответствии с перечнем видов деятельности, на осуществление которых требуется специальное разрешение (лицензия) и уполномоченных на их выдачу государственных органов и государственных организаций, утвержденным указанным нормативным правовым актом, лицензированию в Республике Беларусь подлежат 37 видов предпринимательской деятельности.

Как структурный элемент административного процесса (в широком смысле) лицензионное производство заключается в осуществлении урегулированной административно-процессуальными нормами деятельности лицензирующих органов (которые в свою очередь относятся к органам государственного управления (исполнительной власти)) по оценке соответствия соискателя лицензии или лицензиата лицензионным требованиям и условиям, и принятии на основании этой оценки решения о выдаче лицензии, внесении в лицензию соответствующих изменений и дополнений, продлении срока действия лицензии, прекращении действия лицензии.

Таким образом, лицензионное производство состоит из нескольких процессуальных стадий, которые в соответствии с Законом Республики Беларусь 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» являются самостоятельными административными процедурами лицензионного производства. К таковым следует относить процедуры выдачи лицензии, внесения в лицензию изменений и дополнений, продления срока действия лицензии, прекращение действия лицензии по основаниям, не связанным с противоправным поведением лицензиата.

Следует отметить, что Положение о лицензировании отдельных видов деятельности предусматривает также меры принудительного характера в отношении лицензиатов в результате нарушения ими порядка осуществления лицензируемых видов деятельности. К таким мерам относятся приостановление, прекращение действия и аннулирование лицензии.

В специальной и научной литературе, посвященной лицензированию нет однозначной точки зрения о правовой природе данных мер принудительного характера. Если о приостановлении действия лицензии можно говорить как о мере административного пресечения, то прекращение действия и аннулирование лицензии применяются за уже совершенное противоправное деяние (нарушение порядка осуществления лицензируемого вида деятельности) и носят характер наказания (санкции). Между тем, данные меры не могут быть отнесены ни к одному из видов юридической ответственности.

Между тем, несмотря на правовую неопределенность рассматриваемых принудительных мер, в рамках лицензионного производства, следует выделять также стадии (условно назовем их юрисдикционными административными процедурами лицензионного производства) приостановления, прекращения действия и аннулирования лицензии в результате нарушения лицензиатами порядка осуществления лицензируемых видов деятельности.

Следовательно, лицензирование, как урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность специально уполномоченных субъектов представляет собой самостоятельное административное производство, состоящее из ряда самостоятельных и относительно независимых друг от друга административных процедур.

Принципы административного процесса

Под принципами обычно понимают основные исходные положения теории, мировоззрения, политики, науки. В нашем случае это принципы осуществления деятельности по разрешению дел в сфере административных правонарушений. Можно

выделить несколько уровней принципов. К первому относятся принципы, выработанные учеными-правоведами, исследующими основные направления развития отрасли, ее основных институтов. В дальнейшем эти предложения могут быть взяты на вооружение законодателем. Второй уровень - это принципы, закрепленные в соответствующих статьях закона, суть которых в целом можно определить как указание на состояние защиты прав и интересов участников правового процесса.

Принципы административного процесса находят свое отражение в законодательстве. Способы законодательного их закрепления могут быть различными. Возможны три вида норм (статей), закрепляющих принципы: 1) содержащие лишь перечень наименования принципов; 2) содержащие краткое описание сущности принципа; 3) выражающие в своем тексте их конкретное содержание с определенной детализацией.

Принципами административного процесса являются:

**Законность.** В соответствии со ст. 7 Конституции государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства.

**Уважение чести и достоинства личности.** В соответствии с ч. 1 ст. 25 Конституции государство обеспечивает свободу, неприкосновенность и достоинство личности.

**Обеспечение защиты прав и свобод личности.** Согласно ч. 2 ст. 59 Конституции государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности.

**Равенство перед законом, равенство защиты прав и законных интересов.** Согласно ст. 22 Конституции все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов.

**Гласность.** Воплощение в жизнь этого принципа обусловлено необходимостью широкой осведомленности общества о деятельности государственных органов, их должностных лиц по осуществлению административно-процессуальных функций.

**Объективная истина.** Направлен на полное исключение из процесса проявлений субъективизма, односторонности в анализе действий субъектов процесса, призван обеспечить установление и оценку реальных фактов, которые имеют значение для принятия обоснованного решения по конкретному административному делу.

**Быстроты и экономичности процесса.** Обусловлен оперативностью исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов. Определение конкретных, сравнительно небольших сроков рассмотрения и решения административного дела служит фактором, который, с одной стороны, исключает промедление, а с другой - позволяет упорядочить движение дел, ввести процесс в определенные временные рамки.

**Самостоятельность в принятии решений.** Исключает любое вмешательство других органов и должностных лиц в административно-процессуальную деятельность субъектов, уполномоченных вести процесс. Кроме того, это дает возможность повысить ответственность за принятие решений, содействует их законности и обоснованности.

## 2. Административная юрисдикция, основные черты

Большая часть производств, составляющих структуру административного процесса, направлена на урегулирование правоотношений положительного характера, которые возникают в ходе исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов. Тем не менее, нарушения требований правовых норм нуждаются в соответствующем реагировании со стороны государства. Это обстоятельство обуславливает существование особого рода правоохранительной деятельности, содержание которой составляют рассмотрение дел о правонарушении, других правовых споров и принятие по ним соответствующих решений. В процессе такой деятельности решается юридическое дело, осуществляется правовая защита нарушенных или оспариваемых интересов, выносится государственно-властное решение о применении соответствующей правовой санкции,

восстановлении нарушенного права. Эта деятельность, которая носит название «юрисдикция», является характерной и для административного процесса.

Под административно-юрисдикционным процессом понимается «процессуальная деятельность субъектов государственного управления (исполнительной власти) по разрешению индивидуальных споров между участниками административных правоотношений, а также по применению к ним мер административного принуждения».

М.Я. Масленников под административно-юрисдикционным процессом понимает «урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность органов государственного управления, а в предусмотренных законом случаях - иных органов и должностных лиц по применению административных санкций при разрешении индивидуально-конкретных дел, возникающих из правоотношений, не связанных с управленческим (служебным) подчинением». Административно-юрисдикционный процесс им рассматривается «в классическом триединстве - как совокупность процессуально-правовых норм, как совокупность составляющих его производств и как собственно процедурные и процессуальные действия его субъектов».

Таким образом, часть производств в структуре административного процесса следует охарактеризовать как административно-юрисдикционные. К ним относятся: производство по жалобам граждан; дисциплинарное производство; производство по применению мер административного предупреждения и пресечения.

Необходимо отметить, что правоохранительную (юрисдикционную) функцию, причем в значительном объеме, повседневно и на различных уровнях системы государственного управления осуществляют исполнительные органы (должностные лица) непосредственно, т.е. во внесудебном порядке. Такого рода их действия выражают реализацию одного из составных элементов их административной право- и дееспособности. Это значит, что тем самым они осуществляют административную юрисдикцию. Такого рода юрисдикция, однако, не является главным и определяющим содержанием государственно-управленческой деятельности признаком, что характерно для функционирования судебных органов. В основе юрисдикционной деятельности лежит рассмотрение и разрешение спорных вопросов применения материальных правовых норм, правовая оценка поведения тех или иных лиц, применение в необходимых случаях при негативной оценке их поведения предусмотренных действующим законодательством мер государственного (юридического) принуждения.

На первый план в качестве источника административного процесса в юрисдикционном смысле выдвигаются возникающие в сфере государственного управления споры между сторонами, регулируемых административно-правовыми нормами управленческих общественных отношений. Это - административно-правовые споры.

Они нередко возникают в связи со сложившимся у одной из сторон конкретного административно-правового отношения представлением о том, что ее права и законные интересы нарушаются либо тем или иным образом ущемляются действиями второй стороны (например, при обжаловании неправомерных управленческих действий или решений). Как правило, такого рода споры возникают по инициативе управляемой стороны, испытывающей на себе управляющее воздействие того или иного субъекта исполнительной власти и считающей это воздействие (например, адресованный ему правовой акт управления) дефектным.

Но это лишь один из вариантов проблемы административно-правовых споров. Споры такого рода могут возникать и по инициативе управляющей стороны (например, при возбуждении дела о привлечении гражданина к административной ответственности). Вместе с тем административно-правовые споры возможны и между различными субъектами управления (например, между исполнительными органами одного или различного уровня). Наконец, такие споры могут иметь место и в случаях, когда то или иное дело возникает по инициативе специальных правоохранительных органов (например, при опротестовании органами прокуратуры актов или действий исполнительных органов).

Следовательно, как правило, основаниями рассмотрения административно-правовых споров являются жалобы граждан и иных участников административно-правовых отношений, а также протесты прокуроров. Одна из спорящих сторон всегда - соответствующий исполнительный орган или представляющее его должностное лицо. Именно их действия чаще всего служат предметом административно-правовых споров, причем вне зависимости от того, кто в данной конкретной ситуации их инициирует.

Административная юрисдикция является по существу составной частью правоохранительной и правоприменительной деятельности органов государственного управления, осуществляемая на основе и во исполнение закона. Она осуществляется в рамках и по правилам административного процесса.

Административная юрисдикция зависит от особенностей субъекта, уполномоченного на ее осуществление. По этому критерию можно выделить такого рода юрисдикцию, осуществляемую непосредственно исполнительными органами (должностными лицами), т.е. в управленческом (внесудебном) порядке, и осуществляемую судебными органами.

Исходя из изложенного административной юрисдикции присущи следующие черты:

1. Наличие правового спора. Рассмотрение и решение юридических дел, обусловленных положительными обстоятельствами, не охватываются юрисдикционной деятельностью. Юрисдикция возникает лишь тогда, когда необходимо решить спор о праве, нарушении установленных правовых норм. Относительно административной юрисдикции такого рода споры возникают между сторонами общественных отношений, которые регулируются административно-правовыми нормами, приобретая характер административно-правовых споров.

2. Рассматривая и разрешая индивидуальное дело в виде конкретного административно-правового спора (например, разрешая жалобу гражданина, оспаривающего правомерность действий должностного лица), необходимо дать правовую оценку поведения спорящих сторон. Иначе нет реальной возможности для поисков правильного, т.е. основанного на требованиях действующего законодательства или подзаконных административно-правовых норм решения, подводящего итог рассмотренному спору. В этом и состоит юридический смысл самой административно-юрисдикционной деятельности.

3. Если в ходе рассмотрения конкретного административно-правового спора будет дана негативная оценка поведению той или иной из спорящих сторон, возникает необходимость соответствующей юридической реакции в виде применения к виновной стороне одной из предусмотренных мер юридической ответственности. При рассмотрении спорных ситуаций, возникающих в связи с совершением гражданином, должностным лицом или юридическим лицом административного правонарушения, КоАП предусматривает для них административную ответственность. Мера ответственности определяется в соответствии с составом правонарушения и предусмотренной за его совершение санкцией. Для некоторых категорий физических лиц возможно наступление дисциплинарной ответственности (например, для военнослужащих).

4. Административно-юрисдикционная деятельность вследствие своей особой социальной остроты требует надлежащего процессуального регулирования. Установление и доказательство событий и фактов, их юридическая оценка осуществляются в рамках особой процессуальной формы, которая является важной, обязательной для юрисдикции. Административно-правовые споры рассматриваются на основе соответствующих нормативно-правовых актов, которые закрепляют порядок рассмотрения жалоб на неправомерные действия или бездействие органов и должностных лиц, нарушающих права и законные интересы граждан. Что же касается административных деликтов, то процессуальный порядок рассмотрения таких дел закреплен в ПИККоАП.

5. Обязательность принятия решения в виде юридического акта - еще один важный признак юрисдикционной деятельности. Будучи способом решения правовых конфликтов, юрисдикция предусматривает необходимость принятия окончательного решения - акта применения норм права к конкретному случаю. Юрисдикционный акт по конкретному

административному делу означает по сути решение правового спора. Если же речь идет о правонарушении, в такого рода акте могут быть предусмотрены правовые санкции. Их применение является лишь одним из вариантов решения, которое принимается административно-юрисдикционным органом. Другими вариантами могут быть решение о прекращении производства по делу.

6. Еще одной особенностью административной юрисдикции является разнообразие органов, которые ее осуществляют. Особенности правонарушений, которые совершаются в разных областях управления, обуславливают наличие значительного числа органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать и решать их по существу. В подавляющем большинстве случаев рассмотрение дел об административных правонарушениях возложено законодателем на органы, основной задачей которых наряду с выполнением юрисдикционных является осуществление исполнительно-распорядительных функций в разных областях государственного управления. Вместе с тем административно-юрисдикционные функции осуществляются и органами, специально созданными для рассмотрения дел об административных правонарушениях, - административными комиссиями исполкомов.

Таким образом, 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.

Особое место в системе административно-юрисдикционных органов занимают суды. При этом административное судопроизводство по делам об административных правонарушениях выступает как разновидность правосудия и его нельзя рассматривать как форму управленческой деятельности, поскольку суд не является органом управления. В противном случае игнорируется принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. Применяя меры административного взыскания за административные правонарушения, судья осуществляет не исполнительно-распорядительную деятельность, а функции правосудия. Рассмотрение административного деликта протекает в соответствующей процессуальной форме и базируется на закрепленных в законе принципах правосудия. Как правосудие по административным делам следует рассматривать и деятельность суда по решению жалоб граждан на неправомерные действия или бездеятельность органов и должностных лиц, которые нарушили права граждан. Учитывая изложенное, правосудие по административным делам следует рассматривать как институт административной юстиции.

3. Административные процедуры: понятие, принципы, участники, порядок рассмотрения заявления

Государственно-управленческая деятельность, в рамках которой происходит реализация исполнительной власти, свое непосредственное выражение в значительной степени находит в акциях позитивного характера, не связанных с осуществлением чисто юрисдикционных функций. Часто действия, совершаемые в этих целях, охватываются понятием «делопроизводство» (например, получение паспорта) либо «порядок» (например, порядок организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций). В совокупности разнообразные управленческие действия подобного рода охватываются понятием административно-процедурного процесса или же административно-процедурного производства.

Отличия административно-процедурного производства от административно-юрисдикционного заключаются в основном в следующем. Предметом процедурного производства являются индивидуальные административные дела бесспорного характера. В рамках процедурного производства правовая оценка поведения того или иного лица не

является обязательной. Она может иметь место в качестве одного из условий удовлетворения тех или иных ходатайств (например, при регистрации, выдаче лицензии и т.п.), причем чаще всего предметом правовой оценки служат соответствующие документы (учредительные и т.п.). Но процедуры могут ее и не требовать (например, при подготовке управленческого решения).

Процедурное производство не имеет своим результатом применение принудительных мер. Его результат - удовлетворение законных запросов физических или юридических лиц, а также обеспечение эффективной работы управленческого аппарата. Наконец, в рамках процедурного производства возможно совершение правоохранительных действий, но их характер иной: сам факт выдачи разрешения или проведения регистрации свидетельствует о том, что разрешенная или зарегистрированная деятельность соответствует требованиям законности.

Анализ административно-правовых норм дает основания для вывода о широком распространении разрешительной, регистрационной, лицензионной и иных аналогичных систем, в рамках которых компетентными органами совершается комплекс различных процессуальных действий. Данный вариант административно-процессуальной деятельности по своему целевому назначению во многом является организационно-процедурным, поскольку служит интересам именно организации реализации прав граждан и юридических лиц в процессе повседневной работы исполнительного аппарата. Большинство индивидуальных дел, относящихся к процедурным, возникает по инициативе физических и юридических лиц и своим предметом имеет удовлетворение их законных интересов (например, при лицензировании).

В специальной литературе под процедурой понимают «порядок совершения действий, необходимых для выполнения какого-либо дела, решения задания. Правовые нормы, которые закрепляют или устанавливают процедуры, а следовательно, и содержат в себе идеальные модели процесса, являются процедурными, а тем самым и процессуальными».

Ю.Н. Старилов полагает, что «административные процедуры - это порядок совершения многочисленных управленческих действий».

«Административные производства, которые в своей совокупности составляют административный процесс, могут носить позитивный характер. Данные производства в настоящее время называются административными процедурами».

В соответствии с Законом Республики Беларусь 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» административная процедура - действия уполномоченного органа, совершаемые на основании заявления заинтересованного лица, по установлению (предоставлению, удостоверению, подтверждению, регистрации, обеспечению), изменению, приостановлению, сохранению, переходу или прекращению прав и (или) обязанностей, в том числе заканчивающиеся выдачей справки или другого документа (его принятием, согласованием, утверждением), либо регистрацией или учетом заинтересованного лица, его имущества, либо предоставлением денежных средств, иного имущества и (или) услуг за счет средств республиканского или местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов, из имущества, находящегося в республиканской или коммунальной собственности.

Основными принципами осуществления административных процедур являются:

- законность - осуществление уполномоченным органом административных процедур в пределах его компетенции и в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством об административных процедурах;

- равенство заинтересованных лиц перед законом - при осуществлении административных процедур граждане равны перед законом независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства (места пребывания), отношения к религии, убеждений, принадлежности к политическим партиям и иным общественным объединениям, а юридические лица -



независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, подчиненности и места нахождения;

- приоритет интересов заинтересованных лиц - в случае неясности или нечеткости предписаний правового акта административные решения должны приниматься уполномоченными органами исходя из максимального учета интересов заинтересованных лиц;

- открытость административной процедуры - предоставление возможности заинтересованному лицу знакомиться с материалами, связанными с рассмотрением своего заявления, и принимать участие в рассмотрении такого заявления лично и (или) через своих представителей;

- оперативность и доступность административной процедуры - осуществление административной процедуры в кратчайшие сроки с представлением заинтересованным лицом в уполномоченный орган минимального количества документов и (или) сведений для осуществления административной процедуры;

- заявительный принцип одного окна - обращение заинтересованного лица с заявлением в один уполномоченный орган с приложением документов и (или) сведений, необходимых для осуществления административной процедуры, которые могут быть представлены только заинтересованным лицом;

- сотрудничество при осуществлении административных процедур - взаимодействие уполномоченных органов с другими государственными органами, иными организациями при осуществлении административных процедур посредством направления запросов и получения документов и (или) сведений, необходимых для осуществления административных процедур, а также в других формах.

В Законе Республики Беларусь 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» указаны следующие участники административных процедур:

1. Уполномоченный орган - государственный орган, иная организация, к компетенции которых относится осуществление административной процедуры.

2. Заинтересованное лицо - гражданин Республики Беларусь, иностранный гражданин или лицо без гражданства, в том числе индивидуальный предприниматель, или юридическое лицо Республики Беларусь, иная организация, обратившиеся (обращающиеся) за осуществлением административной процедуры.

Заявление заинтересованного лица подается на белорусском или русском языке в письменной форме, за исключением случаев, когда законодательством об административных процедурах допускается обращение с устным заявлением.

Письменное заявление заинтересованного лица может быть подано в уполномоченный орган: 1) в ходе приема заинтересованного лица; 2) нарочным (курьером), по почте, если в соответствии с законодательством об административных процедурах не требуется личное присутствие заинтересованного лица; 3) в виде электронного документа - при наличии в уполномоченном органе необходимых программно-технических средств, информационных систем и сетей, если в соответствии с законодательством об административных процедурах вместе с заявлением заинтересованное лицо не должно представлять в уполномоченный орган документы и (или) сведения и (или) не требуется его личное присутствие.

Заявление заинтересованного лица рассматривается единолично работником уполномоченного органа, а в случаях, предусмотренных законодательством об административных процедурах, либо по решению уполномоченного органа - коллегиальным составом уполномоченного органа.

При рассмотрении заявления заинтересованного лица работниками уполномоченного органа:

- изучаются представленные заинтересованным лицом документы и (или) сведения;

осуществляется поиск и анализ документов и (или) сведений, необходимых для осуществления административной процедуры, имеющих в уполномоченном органе; сверяется информация, содержащаяся в представленных заинтересованным лицом документах и (или) сведениях, с информацией, имеющейся в уполномоченном органе; получают необходимые сведения из государственных регистров, реестров, кадастров, списков, каталогов, баз и банков данных; направляются запросы в другие государственные органы, иные организации; устанавливается наличие или отсутствие оснований для осуществления административной процедуры; принимаются при необходимости другие меры для рассмотрения заявления заинтересованного лица.

Документы и (или) сведения, необходимые для осуществления административной процедуры, не включенные в перечни документов и (или) сведений, представляемых заинтересованными лицами, могут быть получены уполномоченным органом посредством направления запросов, получения удаленного доступа к государственным регистрам, реестрам, кадастрам, спискам, каталогам, базам и банкам данных и другими способами. Запрос направляется уполномоченным органом в государственный орган, иную организацию, к компетенции которых относится представление документов и (или) сведений, необходимых для осуществления административной процедуры. Запрос должен быть направлен уполномоченным органом в кратчайший срок, но не позднее пяти дней со дня подачи заявления заинтересованного лица. Представление государственным органом, иной организацией документов и (или) сведений, необходимых для осуществления административной процедуры, на основании запроса осуществляется в семидневный срок со дня получения такого запроса, если иной срок не предусмотрен законодательными актами.

При рассмотрении заявления заинтересованного лица уполномоченным органом принимается одно из следующих административных решений:

- об отказе в принятии заявления заинтересованного лица;
- об осуществлении административной процедуры;
- об отказе в осуществлении административной процедуры.

Административное решение об осуществлении административной процедуры или об отказе в осуществлении административной процедуры принимается в письменной форме, в том числе посредством внесения записей в регистры, реестры, протоколы, банки данных, иные документы или информационные ресурсы. К письменной форме административного решения приравниваются справки или другие документы, выдаваемые при осуществлении административных процедур.

Административное решение, принятое в ходе приема заинтересованного лица в устной форме, подлежит объявлению заинтересованному лицу. В иных случаях административное решение, либо выписка из него, либо извещение о принятом административном решении выдаются заинтересованному лицу или направляются нарочным (курьером), по почте, в виде электронного документа или заинтересованное лицо уведомляется о принятом решении иным способом не позднее пяти дней со дня принятия такого решения.

В случае направления заинтересованному лицу административного решения, либо выписки из него, либо извещения о принятом административном решении по почте, в виде электронного документа заинтересованное лицо считается получившим административное решение либо выписку из него (уведомленным о принятом административном решении) по истечении трех дней со дня направления такого решения, либо выписки из него, либо извещения.

Административное решение вступает в силу со дня его принятия, если иной срок не установлен в таком решении. Срок действия справки или другого документа, выдаваемых при осуществлении административной процедуры, не может быть менее шести месяцев, если иной срок не предусмотрен законодательными актами, постановлениями Совета Министров

Республики Беларусь. Справка или другой документ, выдаваемые при осуществлении административной процедуры, считаются бессрочными, если срок их действия на момент осуществления административной процедуры не определен и их действие может быть прекращено лишь исполнением или признанием утратившими силу, недействительными либо отменой.

Законодательными актами, постановлениями Совета Министров Республики Беларусь определяются: наименования административных процедур; уполномоченные органы; исчерпывающие перечни документов и (или) сведений, представляемых заинтересованными лицами в уполномоченные органы для осуществления административных процедур; сроки осуществления административных процедур; сроки действия справок или других документов, выдаваемых при осуществлении административных процедур; размер платы, взимаемой при осуществлении административных процедур. Например, Указом Президента Республики Беларусь 26 апреля 2010 г., № 200 (в ред. Указа от 27.06.2011 г., № 276) «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан» утвержден перечень административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 1 ноября 2007 г., № 1442 (в ред. Постановления от 25.10.2011 г., № 1423) «Об утверждении перечня административных процедур, осуществляемых Министерством внутренних дел и территориальными органами внутренних дел в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» утвержден перечень административных процедур в системе МВД Республики Беларусь.

## **Раздел 6. Административное право и законность в государственном управлении**

### **Тема 15 Сущность и способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. Контроль в государственном управлении**

Вопросы:

1. Законность, дисциплина и целесообразность в государственном управлении. Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.
2. Виды контроля в государственном управлении.

1. Законность, дисциплина и целесообразность в государственном управлении. Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

Законность как многоплановое и многостороннее явление пронизывает и отражает всю правовую жизнь общества, проникает в иные сферы бытия общества, государства, человека. Как система взаимосвязанных социальных, политических и юридических требований и их реализация законность в жизни общества является важнейшим условием развития демократии, построения правового государства, обеспечения прав и свобод граждан.

Содержание законности отражает роль закона в общественной жизни, его господство и незыблемость во взаимоотношениях государства и личности. Она необходима для: обеспечения свободы и реализации права граждан на обязанности; осуществления демократии; образования и функционирования гражданского общества; научно-обоснованного построения и рациональной деятельности государственного аппарата. Законность обязательна для всех элементов государственного механизма: государственных органов, государственных организаций, государственных служащих, гражданского общества, общественных организаций, средств массовой информации, для всех граждан и др.

Сущность законности как традиционно подчеркивается в юридической науке, состоит в единообразном понимании и точном соблюдении предписаний закона и соответствующих

им правовых актов всеми органами государства, должностными лицами, и общественными организациями.

Содержанием законности является не само исполнение закона как такового, не сама деятельность в которой он находит свое осуществление, а соответствие этой деятельности закону, законосообразность поведения.

Такое мнение представляется в принципе правильным, но односторонним.

Понимание законности складывается из таких понятий, как принцип, правовой режим, метод, всеобщая задача, содержащихся в законах и основанных на них подзаконных нормативных правовых актах всеми участниками общественных отношений (государством, его органами, должностными лицами, гражданами).

Принцип законности в административном праве состоит из двух взаимосвязанных обязанностей действовать в соответствии с законом и проявлять инициативу для обеспечения выполнения закона.

В зависимости от сфер общественной жизни можно выделить следующие функции законности:

а) обеспечение охраны правовых отношений, поведения личности в экономической сфере;

б) обеспечение правомерной деятельности субъектов права, поведения личности в политической сфере;

в) обеспечение и охрана правовых отношений, поведения личности в социально-культурной (духовной) сфере.

По нашему мнению, учитывая возможности законности как фактора поведением людей перечисленные функции можно дополнить информационной, стимулирующей и контрольной функциями.

Особое значение принцип законности имеет в сфере управления. Это обуславливается следующими важнейшими обстоятельствами:

Во-первых, субъекты исполнительной власти представляют многочисленную группу, с ними физические лица, негосударственные организации, трудовые коллективы контактируют намного чаще, чем иными органами государственной власти. Число государственных служащих, связанных с исполнительно-распорядительной деятельностью, во много раз превышает численность всех служащих, занимающихся иной государственной деятельностью.

Во-вторых, субъекты государственной исполнительной власти осуществляют правоприменение и издают большое число нормативных правовых актов, они обладают большими властными полномочиями.

В-третьих, громадное большинство подлежащих исполнению норм и правил деятельности в управленческой сфере сформулировано не столько в законах, сколько в подзаконных правовых актах субъектов исполнительной власти (органов и должностных лиц), что ведет к практической необозримости административного законодательства и основанного на нем нормотворчества, недостаточной его кодификации и систематизации, а также отсутствию систематического единообразного толкования административного законодательства и практики его применения. Это в известной мере затрудняет контроль и надзор за его исполнением.

В-четвертых, органы государственной исполнительной власти, их должностные лица непосредственно распоряжаются огромными материальными, финансовыми, трудовыми ресурсами.

В-пятых, они вправе осуществлять внесудебное принуждение, юрисдикционную деятельность, в их непосредственном ведении находится механизм физического принуждения, защиты (армия, органы внутренних дел, исправительные учреждения и т.д.).

В-шестых, и это главное – в сфере реализации исполнительной власти многие управленческие решения и действия могут совершаться по усмотрению (управление по усмотрению получило наименование дискретного управления), когда управляющие

субъекты (органы и должностные лица) на вполне законных официальных основаниях руководствуются в своей деятельности требованиями не только законности, но и целесообразности своих решений и действий управления осуществляют правотворческую деятельность, охватывающую широкую и разнообразную сферу общественной жизни. Издание нормативных актов базируется на принципе законности.

Законность в государственном управлении – это точное, строгое и неукоснительное соблюдение и исполнение всеми субъектами управленческих отношений действующих на территории государства нормативно-правовых актов.

Законность в государственном управлении характеризуется рядом черт.

Во-первых, это общеобязательность законов для всех без исключения граждан, организаций, должностных лиц. Здесь проявляются верховенство и всеобщность предписаний законов, их высшая юридическая сила. Никому не дана привилегия не выполнять закон, обходить его, ставить себя над законом. Ни должностное положение, ни прошлые заслуги и успехи не дают оснований для несоблюдения установленных правил поведения и обязанностей перед обществом и государством.

Во-вторых, единство законности, обеспечивающее единообразное понимание и применение законов на всей территории Республики Беларусь.

В-третьих, недопустимость противопоставления законности и целесообразности, издания каких-либо правовых актов и действий по их реализации вопреки закону под предлогом их целесообразности. Сам закон есть высшая степень проявления целесообразности. Понимание данного требования особенно важно для государственных служащих органов исполнительной власти, призванных проводить в жизнь законы и изданные на их основе подзаконные акты.

Применение норм права в деятельности государственных служащих не только несовместимо с противопоставлением законности и целесообразности, но и не терпит формализма, бездушного отношения к гражданам. Закон предполагает его творческое применение. Поскольку закон регулирует сложные и многообразные отношения между людьми, законодатель дает исполнителю правовой нормы определенный простор, обычно предлагая на основе так называемого административного усмотрения несколько вариантов конкретного решения. Главное здесь состоит в том, чтобы любой вариант решения при применении закона обязательно осуществлялся в границах и на основе норм права.

В-четвертых, неразрывная связь законности и правовой культуры населения. Эта связь проявляется в том, что, с одной стороны, внедрение законности означает повышение культурного уровня населения, а с другой - само наличие определенного уровня культуры составляет необходимую предпосылку соблюдения законности.

В-пятых, при любом управленческом решении законность должна быть рядом со справедливостью. Только вместе они достигают целей правового регулирования, реализации исполнительной власти. Отсутствие справедливости перечеркивает и законность.

В-шестых, законность в государственном управлении торжествует лишь в том случае, если ее нарушение влечет неизбежность ответственности или другой реакции государства на противоправное поведение.

Эффективность деятельности органов исполнительной власти зависит не только от уровня законности, но и от дисциплины участников управленческого процесса.

Под государственной дисциплиной подразумевается сознательное повиновение и строгое соблюдение норм поведения, согласованность в действиях, прежде всего государственных служащих по выполнению ими общих и должностных обязанностей и распоряжений руководителей.

Ясно, что меры, обеспечивающие законность, способствуют укреплению дисциплины.

В целях укрепления законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти проводится соответствующая работа. Это:

- совершенствование системы и структуры органов исполнительной власти и более четкое регламентирование их правового статуса;

- определение общих и должностных обязанностей и прав государственных служащих, пределов их личной ответственности;
- принятие правовых актов, предусматривающих административный и судебный порядок восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан;
- воспитание у граждан чувства уважения к закону, повышение их правовой культуры.

Вместе с тем действует особая система государственных органов, на которую возложена обязанность по поддержанию и укреплению законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти. Применяемые ими различные правовые и организационные формы и методы деятельности, практические приемы обобщенно называются способами обеспечения законности. Это - контроль, надзор и обжалование.

Принципы законности:

- Верховенство закона – состоит в требовании точного и неуклонного соблюдения и исполнения законов всеми, кому они адресованы; требование соблюдать иерархию нормативных правовых актов.
- Равенство перед законом – перед законом все равны и несут равную обязанность соблюдать требования юридических норм, а в случае нарушения несут равную ответственность.
- Единство законности – состоит в установлении единообразного понимания законов и подзаконных актов, их толкования и применения; соблюдении единых, установленных для всего государства нормативных актов; единстве нормативной основы законности.
- Всеобщность и непресекаемость законности – требования законности распространяются на деятельность всех органов, должностных лиц, общественных объединений, граждан; никто из субъектов не может быть исключен из сферы законности.
- Гарантированность прав и свобод личности состоит в конституционной обязанности государства закрепить и обеспечить реальную реализацию прав и свобод человека и гражданина.
- Неотвратимость наказания за нарушение законности – каждый факт нарушения законности должен получить соответствующую государственно-правовую оценку и виновные субъекты должны понести наказание, адекватное содеянному.
- Недопустимость противопоставления законности и целесообразности состоит в том, что субъектам права предоставляется возможность выбрать наиболее целесообразный вариант поведения в пределах, ограниченных юридической нормой, и категорически запрещается нарушать закон, руководствуясь требованиями целесообразности.

В теории права вопрос о соотношении законности и целесообразности рассматривается в двух аспектах. Во-первых, целесообразность действующих законов, юридических норм (и вытекающая отсюда проблема допустимости отступления от действующих законов по мотивам целесообразности); и во-вторых, целесообразность при применении юридических норм в пределах «свободы усмотрения», предоставленной законом компетентным органам.

В первом аспекте белорусское законодательство само по себе признается целесообразным, оно включает целесообразность в качестве существенного момента своего содержания.

Главным критерием оценки законности в современном цивилизованном обществе служит то, насколько она способствует реализации общих целей общества, личности и государства, насколько она обеспечивает решение задач социальной стабильности и планомерного развития, защиты прав и свобод граждан. Право в современном демократическом государстве является выразителем справедливости и порядка, свободы и ответственности. Национальное право закрепляет общепризнанные нормы и принципы международного права и вместе с тем органично учитывает национальные особенности страны. Белорусское законодательство разрабатывается на основе научного изучения действительности, реальных потребностей общественного развития. Именно в праве, в законе выражается и закрепляется высшая социальная целесообразность.

Теория права однозначно утверждает: возможность расхождений между законностью и целесообразностью не означает, что можно отступить от содержащихся в нормативных актах предписаний. До тех пор пока нормативный акт не отменен или не изменен, его предписания должны неукоснительно проводиться в жизнь

Во втором аспекте проблема формулируется как проблема целесообразности при применении юридических норм.

Под применением права понимается государственно-властная, творческая деятельность компетентных органов по разрешению конкретного юридического дела в рамках индивидуальных правоотношений, в ходе которой завершается регулирование этих правоотношений и выносится соответствующий индивидуальный юридический акт. Правоприменение - исключительно сложная деятельность. Любое конкретное дело индивидуально, оно в чем-то обязательно не похоже на иные, даже очень близкие по обстоятельствам дела. Правоприменение без творческого начала оборачивается формализмом. Чтобы эффективно препятствовать этому, право или, так сказать, формальный закон сами предоставляют правоприменительным органам определенную «свободу усмотрения», т.е. возможность неформально, индивидуально регулировать отдельные вопросы в конкретном деле с учетом всех обстоятельств и особенностей дела. Целесообразность в этом ограниченном законом «поле свободы» становится первичной, ведущей силой. Она должна найти максимально справедливое, гуманное, правильное решение конкретного дела в соответствии с общими принципами права.

Таким образом, принцип целесообразности является источником дискреционных полномочий правоприменительных органов. Термин «дискреционность» происходит от английского слова «discretion», которое означает «усмотрение, свобода действий». Дискреционность и усмотрение представляют собой синонимы. В этой связи дискреционность, как и усмотрение, означает полномочие в выборе решения.

Законность, целесообразность и дискреционность обуславливают существование друг друга. Действие законности как принципа и как режима невозможно без действия целесообразности и дискреционности, поскольку они обеспечивают формирование и развитие права, применение эффективных средств для достижения конечного результата в деятельности.

Последовательная и строгая реализация законности предполагает наличие соответствующей системы ее гарантий. Среди них следует различать общие условия (предпосылки) и специальные юридические, организационно-правовые средства обеспечения режима законности.

Общие условия (предпосылки) обеспечения режима законности:

- Политические предпосылки законности – режим демократии, гласность, политический плюрализм, свобода печати и др.
- Экономические предпосылки – достигнутый страной уровень благосостояния, наличие у государства необходимых ресурсов, фактическая гарантированность прав граждан, организаций, их экономическая свобода, существование рынка товаров, капиталов, труда.
- Идеологические предпосылки – правовая культура должностных лиц и граждан, правосознание, основанное на признании абсолютной ценности основных прав человека, действенность убеждения и умело организованного поощрения.

Организационные факторы обеспечения законности – организационная структура аппарата, квалификация служащих, эффективность правовой подготовки кадров, четкое и рациональное разделение полномочий и др.

Юридические предпосылки обеспечения законности – состояние системы законодательства – качество законов, полнота правового регулирования, процессуальное обеспечение материально-правовых предписаний, закрепление системы эффективных гарантий.

Специальные юридические, организационно-правовые средства обеспечения законности – контроль и принуждение.

Государственная дисциплина – установленный государством и его полномочными органами порядок, согласно которому все государственные органы, предприятия, учреждения, организации, должностные лица и граждане должны своевременно и точно выполнять возложенные на них задачи и обязанности

Способы обеспечения дисциплины и законности – совокупность правовых, организационных методов деятельности, практических приемов, операций, форм работы государственных органов, должностных лиц, общественных объединений, граждан по поддержанию и укреплению законности и дисциплины в сфере исполнительной власти.

Виды способов обеспечения законности и дисциплины: государственный контроль; государственный надзор; судебный контроль; обжалование.

Государственный контроль – это деятельность специально уполномоченных государственных органов, должностных лиц и иных уполномоченных субъектов по наблюдению и проверке процесса функционирования объекта с целью устранения его отклонения от заданных параметров

Надзор как способ обеспечения законности – постоянное, систематическое наблюдение специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов и лиц с целью выявления нарушений законности.

Виды надзора: административный и прокурорский.

Административный надзор – специфическая разновидность государственного контроля, состоящая в систематическом наблюдении за соблюдением и исполнением норм и правил, действующих в сфере управления

Методы деятельности органов, осуществляющих административный надзор: постоянное наблюдение; периодические проверки; обследование; изучение и обобщение писем, заявлений и публикаций о нарушениях законности в сфере управления; истребование документов и отчетных данных.

Правовые формы реагирования органов, осуществляющих административный надзор, на нарушения в сфере управления: отказ в регистрации; временное закрытие объектов, производств, транспортных магистралей и др.; отказ в выдаче разрешения (лицензии) на осуществление какой-либо деятельности; лишение разрешения (лицензии) на осуществление какой-либо деятельности; дача предписаний об устранении нарушений; приостановление работ, эксплуатации объектов: транспортных средств и др.; применение мер административной ответственности.

Прокурорский надзор в сфере управления – деятельность органов (должностных лиц) прокуратуры по надзору за точным и единообразным исполнением законов, актов Президента, иных нормативных актов органами исполнительной власти, местными представительными органами общественными объединениями, физическими лицами.

Судебный контроль как способ обеспечения законности – это правовая оценка действий и решений органов исполнительной власти, их должностных лиц, в выявлении нарушений законности, прав и законных интересов граждан, предприятий и организаций, условий и причин, их порождающих, в принятии мер по восстановлению нарушенных прав, в привлечении виновных лиц к ответственности.

Обжалование как способ обеспечения законности – реализация гражданами своего права высказывать претензии органам и должностным лицам исполнительной власти и государственного управления в отношении их ущемленных прав и свобод.

К гарантиям обеспечения законности относятся: экономические, политические, правовые (юридические), организационно-правовые.

Экономические гарантии вытекают из многообразия форм собственности на территории республики; осуществление регулирования экономической деятельности со стороны государства в интересах человека и общества.



Политические делаются 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.

В то же время наличие этих объективных факторов само по себе полностью не решает задачи обеспечения законности. Необходимы еще и специальные меры, заключающиеся в деятельности определенных органов и должностных лиц, имеющих целью охрану законности. Эти меры относятся к числу гарантий организационно-правовых, поскольку обеспечением законности заняты, как правило, специальные государственные органы, наделенные правовыми средствами воздействия (отмена незаконных актов, опротестование и т.д.).

Иногда деятельность органов управления влечет применение к гражданам некоторых правовых ограничений или мер административного принуждения.

Таким образом, деятельности по обеспечению законности в государственном управлении придается государственно-правовой характер, а органы, ее осуществляющие, наделяются юридически-властными полномочиями.

Подобного рода деятельность и понимается в качестве способа обеспечения законности. Она закрепляется в соответствующих правовых актах и осуществляется специальными методами.

## 2. Виды контроля в государственном управлении.

Контроль – эта 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 (законодательные, исполнительные, судебной властей) и общественные организации, используя организационно-правовые способы и 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 устранять, восстанавливать нарушенные при этом права, привлекать при этом виновных к ответственности, принимать меры к предотвращению нарушений законности и дисциплины.

В системах социального управления контроль – важнейший вид обратной связи, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дел, о выполнении решений. Он используется для повышения исполнительской дисциплины, оценки работы, предотвращения нежелательных последствий, оперативного регулирования процессов.

Контроль как способ обеспечения законности характеризуется определенными признаками.

Во-первых, между контролирующим органом (должностным лицом) и подконтрольным объектом в большинстве случаев существуют отношения подчиненности или подведомственности.

Во-вторых, объектом контроля является как законность, так и целесообразность деятельности контролируемого, когда контролирующий вправе вмешиваться в текущую административно-хозяйственную деятельность контролируемого. Закон (нормативный акт), как правило, предоставляет значительную свободу выбора для органа исполнительной власти, не предлагая жесткой модели поведения для каждой конкретной ситуации, отсюда - необходимость строгого контроля не только за законностью, но и за целесообразностью контролируемых действий.

В-третьих, контролирующий часто наделяется правом отменять решения контролируемого.

В-четвертых, в соответствующих случаях контролирующий вправе применять меры дисциплинарного воздействия к контролируемому за допущенные нарушения.

Формы контрольной деятельности разнообразны: заслушивание отчетов, информации и сообщений, проверки, экспертизы, наблюдение за действиями контролируемого (например, по вопросам государственной регистрации, лицензирования, сертификации), изучение деловых и личных качеств кандидатов на замещение должностей, координация деятельности контрольных органов, рассмотрение жалоб и т.д. Особо значимы проверки, которые заключаются в установлении фактических данных и сборе информации о выполнении нормативных правовых актов по проверяемым вопросам.

В зависимости от того, на какой стадии деятельности подконтрольного объекта проводится проверка, различают контроль: предварительный; текущий; последующий.

Контроль, осуществляемый за органами исполнительной власти со стороны других органов (законодательной, судебной власти, общественных организаций), именуется внешним, а осуществляемый самими органами исполнительной власти внутри своей системы - внутренним.

Сущность контроля заключается:

- в наблюдении за функционированием соответствующего подконтрольного объекта;
- в получении объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины;
- в принятии мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины;
- в выявлении причин и условий, способствующих правонарушению;
- в принятии мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины.

В зависимости от содержания государственный контроль подразделяется на:

- общий (охватывает всю деятельность подконтрольных объектов);
- специальный (осуществляется по какому-либо конкретному вопросу, направлению деятельности подконтрольного объекта, например, проверка исполнения конкретного управленческого решения).

Контроль может быть внешним, когда он осуществляется субъектом, не входящим в систему проверяемого органа, и внутренним, когда проверка осуществляется собственными силами органа.

В зависимости от субъекта контроля, объема и характера полномочий государственных органов различают: контроль Президента Республики Беларусь; контроль органов представительной (законодательной) власти; контроль органов исполнительной власти; судебный контроль.

По времени осуществления различают контроль предварительный (например, при выдаче лицензии), текущий (в процессе деятельности, например, в процессе функционирования объектов разрешительной системы).

Используя различные критерии, необходимо различать контроль сплошной и выборочный, фактический (инвентаризация) и документальный. Проверки могут проводиться по месту нахождения субъекта, осуществляющего контроль, и по месту нахождения проверяемых лиц, материальных ресурсов, сооружений, природных объектов.

Основные цели контроля - соблюдение органами исполнительной власти и их должностными лицами законодательства, обеспечение целесообразного и экономного расходования средств, поддержание стабильности государственного устройства, повышение эффективности государственного регулирования. Его основные принципы: законность; объективность; независимость; гласность; экономичность; сохранение государственной, коммерческой и иной охраняемой законом тайны.

Достижение целей и соблюдение принципов контроля не предполагает образование какого-то единого и всеобъемлющего контрольного органа, стоящего над всеми ветвями власти, что противоречило бы принципу разделения властей. Поэтому контрольные

полномочия за деятельностью органов исполнительной власти установлены законодательством отдельно по каждому виду государственного контроля.

Контрольные полномочия Президента в сфере государственного управления.

Основные направления контрольной деятельности Президента:

- контроль в процессе формирования органов управления;
- контроль за содержанием деятельности аппарата государственного управления, фактическими результатами, за качеством руководства;
- контроль за системой, численностью и структурой аппарата государственного управления, организационно-правовыми формами, методами и стилем его работы;
- контроль за исполнением законов, декретов и указов Президента, соблюдением государственной дисциплины;
- контроль за обеспечением и охраной прав граждан и общественных организаций в области государственного управления.

Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, претворение в жизнь которой возлагается на соответствующие органы государственного управления.

Важные функции и полномочия по обеспечению конституционных полномочий Президента осуществляет Комитет государственного контроля. Он является государственным органом, образуемым Президентом и осуществляющим контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов Президента, палат Национального собрания, Совета Министров и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения.

Контрольные полномочия законодательных (представительных) органов государства в области государственного управления.

Контроль органов представительной власти осуществляется с соблюдением статьи 6 Конституции, закрепляющей принцип разделения властей. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга.

В Конституции имеются определенные, хотя явно недостаточные и неразвернутые положения и нормы о контрольных функциях Национального собрания.

Правительство ответственно перед Национальным собранием. Палата представителей дает согласие Президенту на назначение Премьер-министра; заслушивает доклад Премьер-министра о программе деятельности Правительства и одобряет или отклоняет программу; рассматривает по инициативе Премьер-министра вопрос о доверии Правительству; по инициативе не менее одной трети от полного состава Палаты представителей выражает недоверие Правительству.

Палата представителей осуществляет контроль за деятельностью Правительства по разработке республиканского бюджета, рассматривает проекты законов об утверждении республиканского бюджета и отчет о его исполнении, об основах социальной защиты, о принципах регулирования труда и занятости, об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, о принципах осуществления отношений собственности и др.

Совет Республики дает согласие на назначение Президентом Председателя и членов Правления Национального банка.

Одно заседание в месяц резервируется для вопросов депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики и ответов Правительства.

Депутат Палаты представителей, член Совета Республики вправе обратиться с запросом к Премьер-министру, членам Правительства, руководителям государственных органов, образуемых или избираемых Парламентом.

Местные Советы депутатов осуществляют значительный объем контрольных полномочий в области государственного управления. Исполнительные комитеты подотчетны соответствующим Советам депутатов по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Исполнительный комитет разрабатывает и вносит в соответствующий Совет депутатов схему управления местным хозяйством и коммунальной собственностью; проекты планов экономического и социального развития, местных программ, местного бюджета; предложения по охране общественного порядка и прав граждан; принимает меры по осуществлению планов, программ и бюджета, представляет Совету отчеты об их выполнении.

Исполнительный комитет организует выполнение решений Совета и вышестоящих государственных органов, собственных решений. Совет депутатов не реже одного раза в год заслушивает отчет исполкома.

Контроль органов исполнительной власти призван обеспечивать законность и дисциплину на порученных им участках по руководству хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством в системе подведомственным им органов, предприятий, учреждений и организаций. К числу органов исполнительной власти, осуществляющих функции государственного контроля, относятся Правительство, республиканские органы государственного управления, местные исполнительные и распорядительные органы (исполкомы, местные администрации).

Контроль органов исполнительной власти подразделяется на: общий; ведомственный; надведомственный.

Сущность общего контроля заключается в его осуществлении органами общей компетенции: Правительство в соответствии с Конституцией (ст.106) объединяет и направляет работу подведомственных органов исполнительной власти.

Исполнительные комитеты местных Советов депутатов и местные администрации осуществляют контроль за деятельностью подчиненных им отраслевых комитетов, управлений и отделов, а также исполкомов нижестоящих Советов депутатов. Исполнительные комитеты осуществляют в порядке, установленном законодательством, государственный контроль на соответствующей территории за охраной атмосферного воздуха, вод, лесов, растительного и животного мира, а также за объектами коммунальной собственности.

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, инспекции контрольно-ревизионных служб) – деятельностью подчиненных данному органу государственного управления органов, предприятий, учреждений, должностных лиц. Он проводится в процессе повседневного отраслевого руководства работы подчиненных органов, учреждений, организаций. Его основанием служит то, что контроль и проверка исполнения – есть прежде всего функция руководителей отраслевого аппарата (центрального и местного), органически элемент осуществления руководства.

В процессе внутриведомственного контроля разрешаются все основные вопросы деятельности органа управления, включая и оценку целесообразности расстановки кадров, методов руководства и т.д.

Особое значение приобретает внутриведомственный контроль системе республиканских органов исполнительной власти. В основе организационной работы этих органов лежит проверка исполнения, контроль за точным выполнением и решением возложенных на данные органы задач.

Внутриведомственный контроль с точки зрения его содержания подразделяется на контроль общий (проверка всей работы того или иного органа, учреждения) и специальный (проверка отдельной области работы того или иного органа, учреждения).

Внутриведомственный контроль является неотъемлемой частью руководства.

Надведомственный контроль связан с государственно-властными полномочиями лиц, организовавших проверку или осуществляющих ее. Поэтому вопрос об отмене, изменении или приостановлении акта управления либо иного юридического действия решается в ходе контроля. Надведомственный контроль осуществляется в основном органами межотраслевой компетенции. В отдельных случаях его проводят отраслевые органы, наделенные государственно-властными полномочиями надведомственного характера.

Так, Министерство труда и социальной защиты осуществляет контроль за выполнением всеми юридическими и хозяйствующими субъектами законодательства о труде.

Контроль в сфере правопорядка осуществляют Министерство юстиции и Министерство внутренних дел; в сфере природопользования, производства и реализации сельскохозяйственной продукции – Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, Министерство сельского хозяйства и продовольствия и другие.

Для осуществления контрольных функций создаются также специальные структурные подразделения внутри республиканских органов государственного управления, например контрольно-ревизионный подразделения.

Методы контроля органами исполнительной власти: ревизии и проверки фактического состояния дел; заслушивание отчетов должностных лиц; проверка публикаций в печати и жалоб граждан; проверка законности принятых актов управления и др.

Следовательно, органы, осуществляющие надведомственный контроль, наделены соответствующими полномочиями. Они в праве производить проверки и обследования предприятий, учреждений и организаций по вопросам, относящимся к их компетенции.

По результатам проверок надведомственного контроля могут давать подконтрольным органам, предприятиям, учреждениям и организациям обязательные указания об устранении обнаруженных нарушений. К органам осуществляющим надведомственный контроль относятся: министерства финансов, экономики, труда и социальной защиты, государственные комитеты по имуществу и стандартизации и др.

Контроль – важнейший вид обратной связи, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дел, о выполнении решений. В зависимости от объема контроля различают: собственно контроль в процессе которого проверяется законность.

В чем же отличие надзора от контроля-

Надзор заключается в постоянном, систематическом наблюдении специальными государственными органами за исполнением специальных правил и норм по существу, административный надзор тесно связан с контролем, ибо при его осуществлении контролируется соблюдение нормативных актов, регулирующих специальные вопросы органами, предприятиями, учреждениями, должностными лицами и гражданами.

В связи с этим административный надзор, как правило носит надведомственный характер. Содержание административного надзора составляет надзор за соблюдением правил, норм и инструкций и контроль за организацией работы по их исполнению и соблюдению но, при надзоре отличие от контроля вмешательства в текущую административно-хозяйственную деятельность поднадзорного не допускается.

### **Тема 16 Общий надзор прокуратуры, судебный контроль за законностью в области государственного управления.**

Вопросы:

1. Надзор как способ обеспечения законности в области государственного управления: 1) административный надзор, его особенности и виды; 2) общий надзор прокуратуры.
2. Формы и методы общенадзорной деятельности. Формы реагирования прокуратуры на нарушения законности в области государственного управления.
3. Сущность и методы судебного контроля в государственном управлении.

1. Надзор как способ обеспечения законности в области государственного управления: 1) административный надзор, его особенности и виды; 2) общий надзор прокуратуры.

Как управленческая категория, контрольно-надзорная деятельность исторически связана с государственным управлением, возникновение которого связано с общественным процессом труда и отражает этапы его развития. Действительно, эффективное управление человеческими коллективами немыслимо без надлежащего контроля и надзора. Контроль и надзор – неотъемлемые функции власти вообще. Именно посредством контрольной и надзорной функции реализуется обратная связь, позволяющая субъекту управления получить информацию о результатах управляющего воздействия, при необходимости скорректировать это воздействие.

Надзорная функция является основной для специальных органов исполнительной власти – государственных инспекций.

Надзор как способ обеспечения законности и дисциплины представляет собой особый вид государственной деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, направленный на строгое и точное исполнение органами исполнительной власти, юридическими лицами, а также гражданами общеобязательных правил, имеющих важное значение для общества и государства.

В зависимости от субъектов, осуществляющих надзорную деятельность, выделяют два вида надзора: административный надзор и общий надзор прокуратуры.

Понятие административного надзора, его соотношение с контролем в научных кругах является предметом дискуссии. По мнению одних авторов, административный надзор является разновидностью государственного контроля, другие обосновывают позицию о том, что административный надзор – это самостоятельный вид контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

Между тем имеются все основания, чтобы провести грань между контрольной и надзорной деятельностью, «развести» эти понятия, не отождествлять их, а определить особенности, назначение и место в системе способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

В научных работах можно встретить различные трактовки понятия «административный надзор». Так, Б.В. Иссерс определил административный надзор как контроль в специальной сфере деятельности государственных органов управления. М.С. Студеникина писала: «Надзор - своего рода суженный контроль, однако суженный лишь в сфере своего применения» и являясь разновидностью надведомственного контроля, представляет форму активного наблюдения, сопровождающуюся применением в необходимых случаях мер административно-властного характера».

Ф.С. Разаренов считал: «Административный надзор - это систематическое наблюдение органов управления за точным и неуклонным выполнением общеобязательных правил в целях предупреждения, пресечения их нарушений, выявления и привлечения нарушителей к ответственности или принятия к ним мер общественного воздействия».

Денисов Р.И. предложил подойти к определению надзорной деятельности от анализа задач и целей этого вида управленческой деятельности: «Административный надзор является функцией межотраслевого управления, имеющей своим содержанием охрану специальных объектов с целью удержания их в заданном состоянии и обеспечения условий для последующего управляющего воздействия на них. Поскольку запрограммированное состояние объектов представляет собой их правовой режим, постольку административный надзор является разновидностью правоохранительной деятельности, входящей в систему способов обеспечения законности в государственном управлении».

По мнению В.М. Манохина и Ю.С. Адушкина, составными элементами надзора, отличными от элементов контроля, определяющими собственное его содержание, являются:

«а) проверка исполнения закона, иного правового предписания и действия органа (должностного лица) с точки зрения соответствия закону и только, о целесообразности здесь речи быть не может;

б) принятие в процессе или по итогам надзора мер, которые можно назвать специальными. Перечень их строго ограничен, определен в законе, и они имеют единственную цель – восстановление нарушенной законности».

Основным и главным элементом, выделяющим административный надзор, является его объект – человеческая деятельность в пределах, установленных правовыми нормами, правомерность деятельности. Целесообразность человеческой деятельности объектом административного надзора быть не может. Но, в то же время, границы объектов надзорной деятельности шире и простираются за пределы управляемых общественных отношений. Объекты надзора, называемого мониторингом, располагаются в природной среде. В этом случае их состояние не всегда зависит от воли людей и может подвергаться стихийным воздействиям. В качестве объектов выступают также и конкретные материальные предметы, не являющиеся объектами управления, желаемое состояние которых не всегда производно от общественной деятельности человека. Объект административного надзора более сложен, чем объект управления и охватывает и общественные отношения, возникающие в процессе государственного управления, и материальные ценности общества, подверженные внешнему воздействию. В этом заключается главное отличие надзора от контроля.

Административный надзор, как и контроль, не участвуя непосредственно в производстве, реально влияют на конечный результат поднадзорной или подконтрольной деятельности.

Административному надзору присущи следующие признаки:

Во-первых, административный надзор связан с проверкой только законности действий конкретного объекта надзора, приобретая тем самым юридическую окраску.

Органы внешнего контроля обладают более широкой компетенцией: она включает в себя проверку состояния дел подконтрольного объекта не только с точки зрения законности, но и целесообразности принимаемых решений, что отражает управленческий, организационный аспект контрольной деятельности.

Во-вторых, деятельность органов административного надзора направлена на проверку соблюдения определенных норм, нередко технико-юридического характера, общеобязательных правил, выявлением и пресечением правонарушений, привлечением виновных к административной ответственности.

Контрольные полномочия связаны с вмешательством органов контроля в оперативно-хозяйственную, конкретную производственную деятельность подконтрольного объекта. При этом контрольные полномочия допускают возможность использования дисциплинарной власти – привлечение к дисциплинарной ответственности, вплоть до отстранения провинившегося сотрудника от занимаемой должности.

В-третьих, административный надзор включает три его разновидности:

а) он осуществляется в отношении неопределенного (неперсонифицированного) круга физических и юридических лиц независимо от их ведомственной подчиненности и формы собственности, не находящихся в каком-либо подчинении органов надзора, за соблюдением ими определенных правил, например, санитарно – гигиенических, пожарной безопасности;

б) административный надзор распространяется и на определенный круг граждан, должностных лиц, юридических лиц и по конкретным вопросам, например надзор за соблюдением гражданами правил приобретения, хранения и использования огнестрельного оружия, должностными лицами, ответственными за сохранность и использование радиоактивных материалов, средств цветного копирования;

в) персонифицированный превентивный надзор, осуществляемый органами внутренних дел в отношении некоторых граждан, освобожденных из мест лишения свободы.

Контрольные полномочия обычно касаются конкретных органов и их должностных лиц, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и не распространяются на граждан.

В-четвертых, административный надзор реализуется в деятельности большого числа государственных органов (например, Министерство здравоохранения - санитарно-эпидемиологический надзор; Министерство внутренних дел - государственный автомобильный надзор (надзор за обеспечение безопасности дорожного движения); Министерство по чрезвычайным ситуациям - государственный пожарный надзор и др.).

Органы надведомственного (внешнего) контроля такого разнообразия не имеют. К ним, прежде всего, относятся некоторые министерства (например, министерства финансов, экономики, по налогам и сборам и др.).

В-пятых, административный надзор может сопровождаться проверкой знаний правил дорожного движения водителей, правил обращения со служебным огнестрельным оружием.

Организационно административный надзор представляет процесс последовательно осуществляемых этапов или стадий: предварительный - анализ информации о поднадзорном объекте, разработка и доведение до объекта надзора соответствующих норм, правил его функционирования; текущий - включающий систематическое и непосредственное наблюдение, инспектирование, проверки, в ходе которых выявляются нарушения, применяются меры пресечения, восстанавливается нарушенный порядок, решается вопрос о необходимости привлечения виновных к ответственности; заключительный - состоящий в анализе общего положения объекта надзора, выявлении тенденций, разработке предложений.

Правовые формы осуществления административного надзора также отличаются большой спецификой. В частности, он связан с оформлением и выдачей гражданам и юридическим лицам различных разрешений, лицензий, необходимых документов (например, пропуска в пограничную зону), позволяющих им реализовать свои субъективные права в той или иной сфере государственного управления.

В-шестых, для административного надзора основным методом является непосредственное постоянное наблюдение за соответствующими объектами, проверка по заявлениям и жалобам, а также по собственной инициативе.

В-седьмых, административный надзор, как правило, связан с применением административного принуждения, причем надзорные органы используют административно-предупредительные меры (например, карантин), меры административного пресечения (например, запрещение эксплуатации неисправного автотранспорта), меры административно-процессуального обеспечения (например, изъятие вещей, товаров и документов), административные взыскания. Следовательно, органы административного надзора одновременно являются и органами административной юрисдикции. Органы надведомственного, внешнего контроля таким объемом административно-принудительных полномочий не обладают.

Суммируя изложенное, можно отметить, что административный надзор как самостоятельный вид государственной деятельности по обеспечению законности и дисциплины в процессе реализации исполнительной власти обладает следующими признаками:

- отсутствие организационной подчиненности субъектов надзора и поднадзорных объектов;
- возможность оценки деятельности поднадзорных объектов только с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов;
- невозможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора;
- наличие специального объекта надзорной деятельности - норм, правил, требований, стандартов, содержащихся в нормативных актах, и их исполнение физическими и юридическими лицами;



- возможность самостоятельного применения мер административного принуждения в случаях обнаружения правонарушений или возникновения угроз безопасности различным объектам;

- строгое ограничение данных мер принуждения правовыми рамками; наличием юрисдикционных полномочий.

Таким образом, на основе вышеизложенных соображений, нам представляется, что административный надзор можно определить, как специальную самостоятельную функцию государственного управления, заключающуюся в систематическом наблюдении специальных субъектов за поддержанием специального объекта в заданном состоянии и характеризующуюся специфическим нормативным регулированием, применением специальных методов деятельности. Сущность административного надзора характеризуется задачами и целями его, способностью данной деятельности, не проникая в содержание функционирования объекта, внешне влиять на его состояние, обеспечивая тем самым необходимые условия для выполнения органами управления задач по переводу объекта из одного состояния в другое.

Общий надзор прокуратуры.

Единственным правоохранительным органом в системе государственной власти, осуществляющим надзор за исполнением всех действующих в Республике Беларусь законов и подзаконных актов от имени государства, является прокуратура.

Прокуратура является одним из старейших государственных органов в нашей стране. Ее создание связано с именем Петра I и относится к 20-м годам 18 века.

В настоящее время вопросы, связанные с организацией и деятельностью прокуратуры в целом и в административно-правовой области в частности, урегулированы Конституцией и Законом Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. № 220-3 «О Прокуратуре Республики Беларусь» (далее закон о прокуратуре). Прокуратура – единая и централизованная система органов, осуществляющих от имени государства надзор за точным и единообразным исполнением нормативных актов на территории Республики Беларусь, а также выполняющих иные функции, установленные законодательными актами.

Согласно ст. 125 Конституции высший надзор за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных актов министерствами и другими подведомственными Совету Министров органами, местными представительными и исполнительными органам, предприятиями, учреждениями и организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами возлагается на Генерального прокурора и подчиненных ему прокуроров.

А.А. Кеник отмечает, что «органы прокуратуры занимают особое место в системе государственной власти Республики Беларусь. Имея функциональное отношение к каждой ветви власти, они, тем не менее, не относятся ни к одной из них. Это специфическое положение прокуратуры в системе государственного аппарата, позволяющее уравнивать ветви власти и обеспечивать их оптимальное функционирование, порождает и специфичность прокурорского надзора как самостоятельного вида деятельности прокуратуры» .

Основные задачи прокурорской деятельности заключаются в том, чтобы обеспечить:

- верховенство права, законность и правопорядок;
- защиту прав и законных интересов граждан и организаций;
- защиту общественных и государственных интересов.

Эти же задачи стоят перед прокуратурой и при осуществлении надзора за законностью деятельности органов государственного управления.

Предметом прокурорского надзора, согласно ст. 26 указанного закона, является точное и единообразное исполнение законов, декретов, указов и иных нормативных правовых актов республиканскими органами государственного управления и иными государственными организациями, подчиненными Совету Министров Республики Беларусь, местными представительными, исполнительными и распорядительными органами,

общественными объединениями, религиозными организациями и другими организациями, должностными лицами и иными гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями.

Такой надзор осуществляется как в отношении индивидуальных, так и в отношении нормативных актов. Особо надо отметить, что несоответствие закону нормативных актов влечет за собой многочисленные нарушения прав граждан, а также других участников правовых отношений, в том числе органов государства, общественных организаций.

В теории права предмет надзора за исполнением законодательства, его содержание рассматривается более широко и в него включаются:

- законность и обоснованность правовых актов, издаваемых названными выше органами государственной власти, государственного и хозяйственного управления, общественными и политическими организациями и движениями, а также должностными лицами. Это различного рода постановления, распоряжения, приказы, инструкции, решения и иные правовые акты, которые могут носить как общий, так и индивидуальный характер;

- точное и единообразное исполнение требований закона должностными лицами в их деятельности, в частности, по соблюдению трудовых, имущественных, социальных прав и законных интересов граждан, в том числе соблюдение порядка рассмотрения жалоб, обращений, заявлений и предложений;

- соблюдение органами государственной власти и управления, их должностными лицами прав и законных интересов предпринимателей, особенно в сфере производства, отечественных производителей;

- соблюдение законности в экономической деятельности, при приватизации объектов государственной собственности.

В соответствии со ст. 27 закона о прокуратуре при осуществлении надзора за исполнением законодательства прокурор в пределах своей компетенции имеет право:

- 1) беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения входить в помещения и на другие объекты государственных органов, иных организаций и индивидуальных предпринимателей. Вход прокурора на территорию и в помещения, доступ в которые ограничен в соответствии с законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь, и допуск его к сведениям, составляющим государственные секреты, осуществляются в соответствии с законодательством;

- 2) требовать от руководителей и иных должностных лиц государственных органов, иных организаций, индивидуальных предпринимателей предоставления принятых этими лицами (органами) постановлений, приказов, решений, распоряжений, статистических и иных сведений и других необходимых материалов, выделения специалистов для дачи в установленном порядке заключений, проведения проверок, ревизий и экспертиз. Должностные лица и индивидуальные предприниматели обязаны исполнить требование прокурора в порядке и сроки, установленные законодательными актами, и о результатах сообщить прокурору;

- 3) вызывать должностных лиц и иных граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и требовать объяснений об обстоятельствах, связанных с нарушением законодательства;

- 4) использовать на безвозмездной основе средства связи, информационные системы, банки данных и архивные документы государственных органов, иных организаций и граждан, за исключением средств связи, информационных систем, банков данных и архивных документов организаций и граждан, пользующихся в соответствии с международными договорами Республики Беларусь дипломатическим иммунитетом;

- 5) проверять законность административного задержания граждан и применения к ним административных взысканий;

- 6) осуществлять иные полномочия в соответствии с законодательными актами.

При осуществлении надзора за исполнением законодательства прокурор не вправе вмешиваться в предпринимательскую и иную хозяйственную (экономическую) и организационно-распорядительную деятельность государственных органов и иных организаций, индивидуальных предпринимателей, в личную жизнь граждан, за исключением случаев, определенных законодательными актами, когда это необходимо для защиты прав и законных интересов граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и организаций, общественных и государственных интересов.

Проверки исполнения законодательства проводятся на основании сообщений и других данных о нарушениях законности, требующих непосредственного прокурорского реагирования.

При установлении нарушений законодательства в зависимости от их характера прокурор в пределах своей компетенции принимает следующие меры прокурорского реагирования:

1) опротестовывает правовые акты и решения (действия) республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров, местных представительных, исполнительных и распорядительных органов, других организаций, должностных лиц и индивидуальных предпринимателей, а в случаях, предусмотренных законодательными актами, отменяет их;

2) освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию;

3) дает письменные указания по делам об административных правонарушениях в случаях, предусмотренных законодательными актами, и направляет их органам, ведущим административный процесс;

4) в установленном порядке вносит представления, выносит предписания и официальные предупреждения, обязательные для исполнения соответствующими государственными органами и иными организациями, должностными лицами и иными гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями;

5) вносит в порядке, установленном законодательными актами, предложение о роспуске местного представительного органа в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства;

6) обращается в случаях, предусмотренных законодательными актами, в суд с заявлениями (исками) в защиту прав и законных интересов граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и организаций, общественных и государственных интересов;

7) составляет протоколы об административных правонарушениях (полномочия прокурора по составлению протоколов об административных правонарушениях закреплены в п. 7 ч. 1 ст. 3.30 ПИК оАП Республики Беларусь);

8) выносит постановления о возбуждении дисциплинарного производства или о привлечении к материальной ответственности;

9) выносит в случаях, предусмотренных законодательными актами, постановления о выселении в административном порядке;

10) выносит постановления о возбуждении уголовного дела.

2. Формы и методы общенадзорной деятельности. Формы реагирования прокуратуры на нарушения законности в области государственного управления.

Формы и методы осуществления надзорной деятельности могут быть различными в зависимости от содержания и характера имеющейся информации. Проверки могут заранее планироваться, но в основном это проверки текущего характера.

Методами общенадзорной деятельности прокурора являются:

1. проверка правовых актов и решений, издаваемых поднадзорными органами (компетенция и форма его издания, не наносит ли его исполнение ущерб государству, не ущемляет ли законные права и интересы граждан и т.п.);

2. проверка исполнения законов в деятельности органов управления, предприятий, учреждений, организаций;

3. участие прокурора в заседаниях органов государственного управления. Согласно ст. 11 закона о прокуратуре Генеральный прокурор Республики Беларусь, его заместители и нижестоящие прокуроры территориальных и специализированных прокуратур, а по их поручению и иные прокурорские работники вправе в установленном порядке участвовать в заседаниях республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, органов Комитета государственного контроля Республики Беларусь, местных представительных, исполнительных и распорядительных органов и иных государственных организаций;

4. использование материалов контрольно-ревизионных органов;

5. рассмотрение обращений граждан и организаций и осуществление личного приема граждан;

6. обобщение судебно-следственной практики;

7. обобщение и изучение публикуемых в печати сообщений о нарушении законности.

К юридическим формам (актам) реагирования прокурора на выявленные нарушения законности, согласно закону о прокуратуре, относятся: представление, протест, постановление, предписание, официальное предупреждение.

Представление – акт прокурорского надзора, содержащий требование об устранении нарушений законодательства, причин и условий, способствующих этим нарушениям (ст. 38 закона о прокуратуре).

Представление вносится прокурором или его заместителем в государственный орган, иную организацию или должностному лицу, которые правомочны устранить допущенные нарушения и принять меры к устранению способствующих им причин и условий. Представление подлежит безотлагательному рассмотрению. Не позднее чем в месячный срок со дня поступления представления должны быть приняты соответствующие меры по выполнению содержащихся в нем требований. В этот же срок прокурору или его заместителю должно быть сообщено в письменной форме о мерах, принятых по исполнению представления.

При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору или его заместителю заранее сообщается о дне, времени и месте проведения заседания этого органа. Прокурор или его заместитель, а также по их поручению другой прокурорский работник вправе принять участие в рассмотрении представления.

Протест – акт прокурорского надзора, который приносят прокурор или его заместитель на противоречащие законодательству правовые акты и решения (действия) республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров, местных представительных, исполнительных и распорядительных органов, других организаций, должностных лиц и индивидуальных предпринимателей (ст. 39 закона о прокуратуре).

Протест приносится в государственный орган, иную организацию, должностному лицу или индивидуальному предпринимателю, принявшим противоречащие законодательству правовой акт или решение (совершившим незаконное действие), либо в суд.

В протесте прокурор или его заместитель требуют отмены либо изменения противоречащих законодательству правового акта, решения или прекращения незаконного действия.

Протест подлежит обязательному рассмотрению соответствующим государственным органом, иной организацией, должностным лицом или индивидуальным предпринимателем не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а местными представительными органами – на ближайшей сессии. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушений законодательства, прокурор или его заместитель вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста.

О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору или его заместителю в письменной форме.

Принесение протеста приостанавливает исполнение опротестованных правового акта или решения (действия).

При рассмотрении протеста коллегиальным органом прокурору или его заместителю заранее сообщается о дне, времени и месте проведения заседания. Прокурор или его заместитель, а также по их поручению другой прокурорский работник вправе принять участие в рассмотрении протеста.

Протест до его рассмотрения может быть отозван принесшими его прокурором или его заместителем либо вышестоящим прокурором.

В случае отклонения протеста прокурора или его заместителя (за исключением протеста на судебные постановления), либо нерассмотрения его в установленный срок прокурор или его заместитель могут принести протест в вышестоящий государственный орган, иную организацию (вышестоящему должностному лицу).

Если в указанные выше сроки вышестоящий государственный орган, иная организация (вышестоящее должностное лицо) не отменят опротестованные правовой акт или решение (действие), прокурор или его заместитель, принесшие такой протест, вправе обратиться с заявлением в соответствующий суд об отмене противоречащих законодательству правового акта или решения (действия). Подача прокурором или его заместителем заявления в суд также приостанавливает действие опротестованных правового акта или решения (действия).

Принесение, рассмотрение и разрешение протеста и заявления прокурора в суде осуществляются в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством.

Постановление – акт прокурорского надзора, содержащий в зависимости от характера нарушения законодательства мотивированное решение прокурора или его заместителя о возбуждении уголовного дела, дисциплинарного производства или о привлечении лица к материальной ответственности. Постановление как акт прокурорского надзора может быть вынесено и в иных случаях выражения требования, вытекающего из полномочий прокурора (ст. 40 закона о прокуратуре).

Постановление при осуществлении надзора за исполнением закона в ходе досудебного производства, при производстве предварительного следствия и дознания выносится в соответствии с УПК Республики Беларусь.

Постановление о возбуждении дисциплинарного производства или о привлечении лица к материальной ответственности подлежит исполнению соответствующим государственным органом, иной организацией или должностным лицом в десятидневный срок со дня его поступления.

Иные постановления подлежат рассмотрению и исполнению в срок, установленный прокурором или его заместителем.

О результатах рассмотрения постановления сообщается прокурору или его заместителю в письменной форме.

Постановление до его исполнения может быть отозвано вынесшим его прокурором или его заместителем либо вышестоящим прокурором

Предписание – акт прокурорского надзора об устранении нарушений законодательства, выносимый прокурором или его заместителем в случае нарушения законодательства, которое носит явный характер и может причинить существенный вред правам и законным интересам граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и организаций, общественным и государственным интересам, если оно не будет немедленно устранено (ст. 41 закона о прокуратуре).

Предписание направляется государственному органу, иной организации, должностному лицу или индивидуальному предпринимателю, допустившим нарушение законодательства, либо вышестоящему государственному органу, иной организации (вышестоящему должностному лицу), правомочным устранить такое нарушение.

Предписание должно содержать указание на акт законодательства, который нарушен, характер правонарушения и конкретные предложения о мерах по его устранению.

Предписание подлежит немедленному исполнению, о чем безотлагательно сообщается прокурору или его заместителю.

Государственный орган, иная организация, должностное лицо или индивидуальный предприниматель могут обжаловать предписание вышестоящему прокурору, если иное не предусмотрено законодательными актами, который обязан рассмотреть жалобу в десятидневный срок со дня ее поступления и о результатах рассмотрения сообщить заявителю. Обжалование не приостанавливает исполнения предписания. Решение вышестоящего прокурора по жалобе может быть обжаловано в судебном порядке.

Официальное предупреждение – акт прокурорского надзора о недопустимости повторного совершения должностным лицом, иным гражданином правонарушений, влекущих за собой ответственность, установленную законодательными актами, либо подготовки к совершению ими противоправных действий, объявляемый таким должностному лицу, иному гражданину в целях предупреждения совершения ими правонарушений (ст. 42 закона о прокуратуре).

Официальное предупреждение, выносимое прокурором или его заместителем, направляется должностному лицу, иному гражданину, в отношении которых оно вынесено, либо объявляется им лично под расписку.

При несогласии с официальным предупреждением должностное лицо, иной гражданин, в отношении которых оно вынесено, вправе обжаловать его вышестоящему прокурору, если иное не предусмотрено законодательными актами. Решение вышестоящего прокурора по жалобе может быть обжаловано в судебном порядке.

### 3. Сущность и методы судебного контроля в государственном управлении.

Среди способов обеспечения законности в государственном управлении важную роль играет судебный контроль. Суд – единственный орган государства, на который Конституция Республики Беларусь и текущее законодательство возлагает осуществление правосудия (глава 6 Конституции).

Согласно статье 5 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей 29 июня 2006 г., № 139-З (в ред. закона от 18.07.2011 г., № 302-З) (далее – КоСУиСС) судебную систему Республики Беларусь составляют:

О Конституционный Суд Республики Беларусь – орган судебного контроля за конституционностью нормативных правовых актов в государстве, осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства;

О общие суды, осуществляющие правосудие посредством гражданского, уголовного и административного судопроизводства;

О хозяйственные суды, осуществляющие правосудие посредством хозяйственного и административного судопроизводства.

Система общих и хозяйственных судов строится на принципах территориальности и специализации.

В соответствии со статьей 6 КоСУиСС Конституционный Суд призван обеспечивать верховенство Конституции и ее непосредственное действие на территории Республики Беларусь, соответствие нормативных правовых актов государственных органов Конституции Республики Беларусь, утверждение законности в нормотворчестве и правоприменении.

Согласно ст. 116 Конституции Конституционный Суд в условиях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции на всей территории Республики Беларусь разрешает дела о соответствии Конституции:

а) законов, декретов, указов Президента, международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь;

б) актов международных образований, в которые входит Республика Беларусь, указов Президента, изданных во исполнение закона, международно-правовых актов, ратифицированных Республикой Беларусь, законов, декретов и указов;

в) актов любого другого государственного органа международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь.

Нормативные акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу в порядке, определяемом законом.

В случаях, предусмотренных Конституцией, Конституционный Суд по предложению Президента дает заключение о наличии фактов систематического или грубого нарушения Конституции Республики Беларусь. Толкование Конституции, производимое Конституционным Судом по запросу Президента, является обязательным для правоприменения всеми органами исполнительной власти.

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 КоСУиСС, лишь в соответствии с которыми могут быть прекращены их полномочия. Судьи не являются представителями каких бы то ни было государственных или общественных органов, политических партий, движений и организаций, должностных лиц, государственных образований, социальных групп. Важно, что судьи разрешают и дают заключения в условиях, исключающих постороннее воздействующее влияние на свободу их волеизъявления.

В соответствии со статьей 6 КоСУиСС на общие и хозяйственные суды возложены следующие задачи:

- защита гарантированных Конституцией и иными актами законодательства личных прав и свобод, социально-экономических и политических права граждан, конституционного строя Республики Беларусь, государственных и общественных интересов, прав организаций, индивидуальных предпринимателей,

- обеспечение правильного применения законодательства при осуществлении правосудия,

- содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений.

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.

В отличие от прокуратуры и других контрольных органов, никакого систематического наблюдения за деятельностью органов государственного управления суды не осуществляют. Опротестовать незаконные действия и акты органов они не вправе. Суд пользуется правом отмены или приостановления актов государственного управления.

В строго определённых случаях, специально предусмотренных законом, суд оценивает при рассмотрении конкретных дел правомерность действий должностных лиц органов государственного управления.

Контрольные функции суда проявляются и в гражданском производстве (исковое производство). Необходимость в осуществлении судебного контроля за деятельностью управленческих органов возникает вследствие того, что в основании отдельных споров лежат акты органов управления.

В данном случае исключительно важной является деятельность судов по контролю за соблюдением трудового и жилищного законодательства. В частности, суды рассматривают споры, возникающие из исков на незаконную выдачу ордера на жилую площадь. Признание

судом ордера на жилую площадь, право пользования, которой принадлежит другому лицу, недействительным является судебным исправлением незаконных действий соответствующих органов управления.

Суды осуществляют контроль за администрацией организации в случаях, когда рассматриваются трудовые споры в суде, дела об исках граждан к администрации о восстановлении на работе, взыскании заработной платы, снятии дисциплинарных взысканий, возмещении материального ущерба и др. При вынесении решения по перечисленным делам в пользу заявителя суд восстанавливает нарушенные права граждан, предприятий, учреждений, организаций и тем самым признает недействительным акт управления.

Важным методом укрепления законности в управлении является рассмотрение судами дел особого производства. Действующее законодательство определяет широкий круг дел, возникающий из административно-правовых отношений. К ним относятся, например, дела об установлении фактов, имеющих юридическое значение, если законом не предусмотрен иной порядок их 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 действия или решения должностных лиц органов, ведущих административный процесс, а также рассматривают жалобы граждан на постановления соответствующих органов и должностных лиц о наложении административных взысканий, проверяя при этом наложено ли взыскание правомочным органом или должностным лицом; совершил ли виновный нарушение, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность; не превышает ли взыскание установленного предельного размера; учтены ли при наложении штрафа тяжесть совершенного проступка, личность виновного, его имущественное положение, не истекли ли сроки давности для наложения взыскания.

Контрольными полномочиями наделены суды и при рассмотрении и разрешении дел о привлечении к административной ответственности за мелкое хулиганство, неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица при исполнении им служебных полномочий и другие правонарушения. При рассмотрении таких дел суд (судья) оценивает доказательства, заслушивает объяснение лица, совершившего правонарушение, проверяет законность привлечения лица к административной ответственности, решает вопрос о виновности или невиновности, применяет к нарушителю меру взыскания или освобождает невиновного от ответственности.

Согласно части 3 статьи 33 УПК Республики Беларусь если при судебном рассмотрении уголовного дела будут выявлены нарушения прав и свобод граждан, а также нарушения закона, допущенные при производстве дознания, предварительного следствия или при рассмотрении дела нижестоящим судом, суд может вынести частное определение (постановление). Суд вправе вынести частное определение (постановление) и в других случаях, если признает это необходимым.

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.

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.

В соответствии со ст. 59 КоСУиСС систему хозяйственных судов составляют:

- Высший Хозяйственный Суд Республики Беларусь.
- хозяйственные суды областей (города Минска);

В системе хозяйственных судов могут создаваться специализированные хозяйственные суды: по банкротству, земельные, налоговые и др.

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.

Так, Высший Хозяйственный Суд 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:

- 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 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.

Таким образом, содержанием судебного контроля является проверка судом при рассмотрении уголовных дел, дел об административных правонарушениях гражданско-правовых, трудовых и хозяйственных споров соответствия или несоответствия действий и актов органов исполнительной власти и их должностных лиц требованиям законодательства Республики Беларусь.

## **Раздел 7. Принуждение по административному праву**

### **Тема 17. Административно-правовое принуждение как средство борьбы с совершением административных правонарушений**

Вопросы:

1. Понятие административного принуждения и его отличие от других видов государственного принуждения.
2. Цели и основания применения административного принуждения.
3. Виды мер административного принуждения, их правовая характеристика.

1. Понятие административного принуждения и его отличие от других видов государственного принуждения

В общепринятом понимании принуждение – управленческое воздействие, имеющее место в отношениях общесоциального формата, которое есть во всяком человеческом общении. Принуждение вызвано потребностями самой жизни, целенаправленной совместной деятельностью людей, необходимым спутником которой является власть. Осуществление власти предполагает подчинение подвластных ее велениям. Власть осуществляется путем воздействия на волю людей, а непосредственной ее целью является желаемое поведение людей, их деятельность, соответствующая управленческим командам. Без соответствующей волевой регламентации поведения субъектов не может существовать человеческое общество. Подчинение воли подвластных воле субъекта управления достигается различными путями и средствами, одним из которых является принуждение. Посредством принуждения подавляются, тормозятся антисоциальные, противостоящие общественной или иной воле мотивы поступков человека, ограничивается свобода его действий, стимулируется желаемое поведение.

Принуждение – это многоаспектное социально-правовое явление. Существуют различные подходы к рассмотрению его содержания: философский, психологический (волевой), социальный (управленческий), юридический (правовой). В своей совокупности они дают возможность глубже понять содержание государственного принуждения как вида социального принуждения и правового явления, его социальную роль и назначение в демократическом правовом государстве.

С точки зрения семантики имя существительное «принуждение» в русском языке понимается чаще всего как действие, направленное на человека с целью заставить его что-либо сделать или не сделать помимо его воли. Так, в «Словаре современного русского литературного языка» термин «принуждать» объясняется как «силой побуждать к чему-либо; заставлять». По мнению В.И. Даля, принуждать означает также принудить, приневолить, силовать, заставлять, в свою очередь, слово «принудить» объясняется как заставлять что-нибудь сделать. Таким образом, по мнению лингвистов, синонимом глагола «принуждать» является глагол «заставлять».

Поскольку принуждение – не просто воздействие, а целенаправленное воздействие, то с точки зрения социологии оно выступает как метод социального управления.

Принуждать – значит различными насильственными способами и средствами заставлять принуждаемого поступать в соответствии с установленными социальными нормами, волей и желанием принуждающего субъекта. Принуждение есть метод управления, конечным результатом которого может быть состояние подчинения.

В обществе существует множество разновидностей принуждения: физическое, психическое, семейное, педагогическое, общественное, экономическое, внешнеэкономическое, государственное и т. д.

Принудительные меры могут применяться как к индивидуальным, так и корпоративным субъектам общественных отношений.

Государственное принуждение, являясь разновидностью общесоциального и получив юридическое опосредование, обретает форму правового принуждения.

Государственное принуждение, его структура, функции, пределы использования определяются объективными потребностями общества. Оно является свойством государственной власти, поскольку принуждение – необходимый элемент всякой организации и качество всякой власти, без него не обходилось и не обходится ни одно государство в мире.

В юридической общетеоретической и отраслевой литературе государственное принуждение традиционно рассматривается в сочетании с убеждением прежде всего в качестве одного из методов государственного руководства обществом, а именно метода государственного управления, средства организации волевых устремлений субъектов с целью подчинения государственной воле. Под методом в данном случае понимаются

способы воздействия на людей, средства, приемы, с помощью которых достигается подчинение воли подвластных воле субъекта государственной власти.

Государство, охраняя неприкосновенность личности, ее права, свободы, законные интересы граждан, органов, предприятий, учреждений и организаций, вынуждено применять принуждение к тем, кто не поддается влиянию мер убеждения и общественного воздействия.

По юридическому критерию очень важно отличать легальное (правовое) и нелегальное, не основанное на законе, принуждение (насилие). Источником насилия могут быть преступность, злоупотребления властных структур, некомпетентность, халатность должностных лиц, т. е. административный произвол.

Государственное принуждение – это не только метод (способы, приемы воздействия на поведение людей), но и специфическая деятельность специально уполномоченных субъектов; основанное на организованной силе, осуществляемое специальным аппаратом воздействие на поведение людей, ограничивающее самоопределение в целях подчинения их поведения воле государства; опосредованное правом принуждение, которое осуществляется государственно-властными органами и их представителями. Оно проявляется и реализуется через деятельность структурно организованных, профессионально подготовленных и постоянно функционирующих государственных органов, имеющих в своем распоряжении специальные силы и средства.

Представление о правовом государстве ассоциируется с двумя факторами: порядком в обществе и защищенностью гражданина. Принуждение необходимо для охраны правопорядка, интересов граждан и организаций, создания нормальных условий для деятельности государственного аппарата.

В научной литературе выделяются следующие признаки правового принуждения.

Правовое принуждение чаще всего осуществляется в связи с неправомерным, вредным для общества деянием как реакция на вредоносное поведение. Его использование обусловлено конфликтом между волей, выраженной в правовом акте, и индивидуальной волей лиц, нарушающих его, а также в силу общественной, государственной необходимости либо в иных позитивно-значимых целях.

Правовое принуждение осуществляется посредством юрисдикционных, правоприменительных актов. Законодательством определяются основания для применения органами власти мер принуждения, закрепляются признаки (составы правонарушений), при наличии которых применяются принудительные средства. В нормативном порядке устанавливаются, какие принудительные меры и в каком размере могут применяться при наличии законных оснований. Большое значение имеют четкая регламентация процесса применения принудительных средств; определение круга субъектов, осуществляющих принуждение, и их компетенция. Только в правовых рамках уполномоченные государством органы и должностные лица могут ограничивать права и свободы субъектов права.

Существует государственная монополия на правовое принуждение. Только государство вправе издавать юридические нормы, устанавливающие, в связи с чем, кто, какие меры принуждения, в каком порядке может применять. Только государство, обладающее специальным аппаратом принуждения, вправе применять принудительные меры к гражданам и коллективным субъектам. Государство не допускает самоуправных действий граждан и общественных объединений в целях охраны и защиты их прав. Лишь в случаях возникновения крайней необходимости или требуемой обороны допускается индивидуальное воздействие.

Негосударственные организации, граждане (например, члены добровольных дружин, общественные инспекторы) могут осуществлять принуждение в отношении граждан, организаций только по поручению государства, в установленных законом случаях и, как правило, под государственным контролем.

В структурном отношении государственное принуждение (как и иные виды социального принуждения) предполагает следующие элементы:

О субъект принуждения (государственный орган, его должностное лицо);

О осуществление принуждения (процесс воздействия властной воли);

О объект принудительного воздействия (лицо, претерпевающее меру принуждения; как правило, это физическое или юридическое лицо, совершившее противоправное действие).

Таким образом, государственное принуждение характеризуется как способ обеспечения правопорядка, применяемый строго на правовой основе, специально уполномоченными государством органами, только к конкретным субъектам права в связи с их неправомерными действиями либо в силу общественной, государственной необходимости, путем принятия актов применения права.

Государственное принуждение, единое по своей сущности, не исключает определенной его дифференциации. Разнородность общественных отношений, регулируемых правом, и посягательств на эти отношения обуславливает целесообразность применения в целях их охраны различных видов государственного принуждения, отличающихся по своему содержанию, основаниям и порядку реализации.

Правовая природа государственного принуждения вызвала потребность в отраслевой специализации принудительных мер. Подобно тому как решается вопрос относительно деления национальной правовой системы на отрасли, в праве и юридической литературе решен вопрос о специализации мер государственного принуждения по критерию основания и процедуре их применения.

Государственное принуждение напрямую связано с нормами права и их обеспечением, поэтому виды государственного принуждения и принято считать производными от сложившихся отраслей права.

Обычно различают четыре основных вида государственного принуждения: уголовно-правовое, гражданско-правовое, дисциплинарное и административно-правовое. Некоторые выделяют еще процессуальное и конституционное принуждение.

Отраслей права, как известно, значительно больше, чем перечислено видов государственного принуждения, но принуждение в таких отраслях, как, например, трудовое право, финансовое право, экологическое право и др., имеет характер одного из перечисленных видов государственного принуждения, в частности, нормы экологического права обеспечиваются в основном мерами административного принуждения.

В то же время такие два вида государственного принуждения, как дисциплинарное и административное, закреплены главным образом в нормах одной отрасли права – в административном праве и лишь частично в нормах трудового.

Отраслевые меры государственного принуждения являются составной частью присущего соответствующей отрасли права механизма регулирования, и они всецело подчинены характерным для конкретной отрасли принципам, функциям и методам регулирования, определяющим юридическое содержание отрасли права и отраслевого принуждения в частности.

Административно-правовому принуждению как разновидности принуждения вообще и одному из видов государственно-правового принуждения присущи все признаки последнего (например, правоприменительная деятельность, призванная обеспечить защиту правопорядка и реализуемая в рамках охранительных правоотношений, и др.). Вместе с тем, будучи конкретным видом государственного принуждения, административное принуждение обладает рядом специфических признаков, которые позволяют выделить его в качестве самостоятельного явления, характеризующегося качественной определенностью.

Административное принуждение неоднородно, оно состоит, из самых различных мер, которые благодаря вхождению в его объем приобретают похожие качества и свойства. Все это и обуславливает возможность решения вопроса об общих и сходных для них признаках содержания.

Административное принуждение является особым видом государственного принуждения, имеющим своим назначением охрану общественных отношений, складывающихся преимущественно в сфере государственного управления,

административно-принудительными средствами, применяемыми компетентными органами государства и их должностными лицами.

По своему содержанию оно заключается во внешнем государственно-правовом воздействии на сознание и поведение людей в форме ограничений (лишений) личного, организационного или имущественного характера, т. е. тех или иных неблагоприятных последствий. Принуждение может выражаться в форме психического, морального, материального или физического воздействия.

Меры административного принуждения устанавливаются государством, и им присущ властно-принудительный характер. Они используются в процессе исполнительно-распорядительной деятельности соответствующими органами государственного управления (их должностными лицами), служат результатом проявления их государственно-властных полномочий. Принудительные меры административного характера применяются органами государственного управления для воздействия на физических и юридических лиц с целью выполнения ими юридических обязанностей, пресечения противоправных действий, привлечения к ответственности правонарушителей, обеспечения общественной безопасности.

Административное принуждение применяется органами государственного управления (должностными лицами), но не всеми, а лишь теми из них, которые строго определены правовыми актами, наделены специальными полномочиями. Как правило, это правоохранительные органы, входящие в систему органов государственного управления, например: органы внутренних дел, таможенные органы, контрольно-надзорные органы, их представители. Уполномоченные на то органы (должностные лица) реализуют меры административного принуждения в процессе своей деятельности без обращения в суд.

Вместе с тем отдельные меры административного принуждения могут применяться только судьями. Это относится к случаям назначения административных взысканий. Судебный порядок рассмотрения соответствующих правонарушений и назначения административных взысканий значительно расширен и закреплён в Процессуально-исполнительном кодексе Республики Беларусь (далее – ПИК<sub>о</sub>АП). В этой связи все меры административного принуждения можно разделить на меры, применяемые во внесудебном и судебном порядке.

Формы проявления административного принуждения различны. Это обусловливается громадным разнообразием обеспечиваемых с его помощью отношений, целями, основаниями применения принуждения, содержанием компетенции органов и должностных лиц, которые наделены правом использования этих мер, и рядом других обстоятельств. Например, личные ограничения могут выражаться в административном аресте за мелкое хулиганство, задержании и доставлении нарушителя в орган внутренних дел, общественный пункт охраны порядка; к организационным ограничениям относятся закрытие предприятий общественного питания ввиду их антисанитарного состояния, приостановление функционирования зрелищных учреждений вследствие нарушения правил противопожарной безопасности; к имущественным ограничениям относятся штраф, конфискация, исправительные работы.

Все меры административного принуждения применяются для того, чтобы побудить, заставить субъекта совершить те или иные действия, либо воздержаться от них, либо подчиниться установленным правоограничениям. Таким образом, объектом принудительного воздействия в итоге оказывается не сама личность, а ее поведение.

Меры административного принуждения могут устанавливаться только правовыми актами. Применение этих мер допускается лишь на основе законов и других нормативных предписаний и только в пределах и формах, предусмотренных нормами права.

Специфика управленческих отношений объективно обуславливает необходимость самостоятельной и быстрой реакции соответствующих должностных лиц на правонарушения, оперативного использования ими дозволенных правом мер. Практически невозможно в каждом конкретном случае испрашивать санкцию на применение требуемых

мер административного принуждения, при этом нарушения правопорядка должны быть прекращены немедленно, ибо они нередко угрожают личной и имущественной безопасности граждан.

Обнаруживая нарушения правопорядка или встречая сопротивление своим законным требованиям, должностные лица органов государственного управления должны самостоятельно и без промедления применять возможные меры административного принуждения для предупреждения или прекращения противоправных действий, наказания лиц, совершающих административные проступки.

Административное принуждение осуществляется в рамках особых охранительных административно-правовых отношений, складывающихся в сфере государственного управления и охватывающих права и обязанности компетентных органов и лиц, к которым оно применяется. Применение мер административного принуждения в деятельности органов государственного управления и их должностных лиц ограничивается сферой защиты преимущественно общеобязательных правил поведения, не имеющих ведомственных границ: они распространяют свое действие на все либо на большинство сфер общественной жизни. Например, правила санитарно-эпидемиологической, пожарной, экологической безопасности, безопасности дорожного движения, правила разрешительной системы в самом наименовании выражают ведомственную направленность, но по своей юридической сути обязательны для широкого круга исполнителей. Несоблюдение их влечет административную ответственность виновных, круг которых достаточно широк.

В полном соответствии с указанными закономерностями, присущими административно-правовому регулированию, меры административного принуждения используются не только для обеспечения должного поведения непосредственно в сфере государственного управления. Они широко применяются в качестве средства правоохраны общественных отношений, регулируемых иными отраслями права, подчеркивая тем самым оригинальность и универсальность административно-правовых средств регулирования. В этом отношении с достаточной наглядностью проявляется роль мер административного принуждения в сфере действия норм конституционного, трудового, финансового, экологического и ряда других отраслей права.

Меры административного принуждения имеют своим назначением охрану законности и правопорядка в сфере функционирования исполнительно-распорядительного аппарата, пресечение или предупреждение явлений, препятствующих (или могущих препятствовать) нормальному управленческому процессу. Данный признак имеет особое значение, поскольку характеризует ограниченность сферы применения административно-принудительных средств в общей системе управленческих отношений, подавляющая масса которых реализуется не на основе принуждения, а с помощью убеждения.

К числу принудительных мер, которые могут применяться в целях обеспечения законности и правопорядка, поддержания государственной дисциплины органами государственного управления, относятся меры дисциплинарного и административного (в собственном смысле слова) принуждения.

Дисциплинарное принуждение применяется в рамках отношений государственной службы, на основе прямой служебной подчиненности и заключается в обеспечении надлежащего и своевременного выполнения каждым нижестоящим органом управления, его структурным подразделением или отдельным служащим распоряжений вышестоящих органов, подразделений и должностных лиц. Речь идет об обеспечении требований необходимой дисциплины там, где они не соблюдаются добровольно.

Административное принуждение существенным образом отличается от дисциплинарного: компетентный государственный орган и лица, к которым применяются меры административного принуждения, не связаны отношениями служебной подчиненности. Они могут использоваться в соответствии с законом к любым субъектам независимо от того, кому они подчиняются в административном отношении. Здесь находит

объяснение то обстоятельство, что административное принуждение может применяться к широкому кругу субъектов административного права.

Наиболее близко к административному принуждению примыкает уголовное принуждение в той его части, которая применяется для охраны общественного порядка и общественной безопасности.

Меры административного принуждения содержат значительно меньший объем правоограничений по сравнению с уголовными наказаниями и реализуются в наиболее динамичной сфере общественной жизни – государственном управлении. Порядок их применения отличается оперативностью, относительной простотой и экономичностью. Административное принуждение должно применяться незамедлительно, чтобы предупредить, пресечь противоправное деяние, безотлагательно установить характер правонарушения.

Принципиальное отличие административного принуждения от иных видов государственного принуждения заключается в том, что если последние равнозначны по своему содержанию понятию соответствующего вида юридической ответственности (уголовное принуждение – уголовная ответственность, дисциплинарное принуждение равнозначно дисциплинарной ответственности и т. д.), то понятия административного принуждения и административной ответственности не равнозначны, понятие административного принуждения значительно шире понятия административной ответственности.

Наличие в распоряжении органов государственного управления (должностных лиц) того или иного объема административно-принудительных средств, конечно, не может свидетельствовать о том, что все управляющее воздействие на поведение участников регулируемых общественных отношений тождественно принуждению. Прежде всего следует учитывать, что принуждение – крайний элемент компетенции исполнительных органов (должностных лиц), а также и то, что применение средств принудительного характера не всегда служит непосредственной реакцией на негативные явления. Управленческая практика знает немало случаев, когда те или иные принудительные по своей природе (скорее, по внешней форме) меры применяются не в связи с правонарушениями, а как естественное средство позитивного характера, обеспечивающее общественную безопасность, но с использованием некоторых элементов, ограничивающих права и интересы тех или иных личностей. Особенно ярко это качество проявляется, например, при проведении медико-санитарных мероприятий (принудительного медицинского освидетельствования, принудительного лечения), ликвидации технических нарушений (ограничения движения транспорта, людей при крупных авариях) и т. д.

Рассмотрев признаки, характеризующие административное принуждение в целом, можно дать следующее его определение.

Административное принуждение – это применение органами государственного управления, судами (судьями) установленных законодательством мер, состоящих в понуждении к исполнению физическими и юридическими лицами юридических обязанностей в целях предупреждения и прекращения противоправных действий, привлечения к ответственности за административные правонарушения или обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

## 2. Цели и основания применения административного принуждения

Механизм правового регулирования административного принуждения определяет цели, устанавливает основания и порядок применения соответствующих принудительных мер. Административное принуждение преследует различные цели, но все они в конечном итоге органически связаны с обеспечением должного правопорядка и общественной безопасности. Многоплановость целей административного принуждения, разнообразный характер общественных отношений, возникающих в сфере государственного управления, охрана которых осуществляется с помощью этого вида принуждения, порождают его

внутреннюю неоднородность. Административное принуждение следует рассматривать как сложное родовое явление, включающее в себя отличающиеся друг от друга по различным основаниям (признакам) группы принудительных мер.

Применение любой меры административного принуждения всегда преследует определенную цель, которая как конкретная, объективно существующая категория является не только определяющим моментом направленности принудительной акции, но и конечным, желаемым результатом правоприменительной деятельности. Например, практика борьбы с посягательствами на общественный порядок свидетельствует, что принудительные меры административно-правового характера применяются для достижения разных, но всегда конкретных целей. Если общественным отношениям в данной сфере угрожает опасность быть нарушенными, то возникает потребность предупредить совершение правонарушения. Когда правонарушение возникло и развивается во времени, требуется его прекратить, пресечь. И, наконец, в том случае, когда правонарушение совершено, появляется необходимость (цель) привлечь виновного к ответственности, наказать его. В связи с этим справедливо высказывание Л.Л. Попова, что содержание мер административного принуждения состоит в причинении лицу какого-либо морального, материального или физического ущерба, какого-либо ограничения или стеснения его личных либо имущественных прав. Это свойство используется для достижения ряда целей.

Критерий цели нельзя не учитывать при определении места конкретной меры административного принуждения и отнесения ее к той или иной группе. В противном случае происходит смешение правового характера мер, что препятствует уяснению сущности, механизма их действия и в конечном итоге – правоохранительной деятельности.

Применение административного принуждения обусловлено достижением следующих целей:

О обеспечения правопорядка и общественной безопасности, предупреждения вредных, опасных для жизнедеятельности общества явлений, последствий и правонарушений;

О пресечения противоправных поступков;

О обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

О восстановления нарушенного;

О наказания виновных лиц.

Указанные цели выражают главное предназначение административного принуждения и, таким образом, раскрывают его характер. Ни один иной вид государственного принуждения не преследует подобных целей в совокупности [12].

Важнейшим признаком административно-правового принуждения является специфическая юридическая природа оснований для его применения. Под термином «основание административного принуждения» понимается нормативная база, на основе которой к физическому или юридическому лицу могут быть применены меры правового воздействия, т. е. на основе закона, декрета, указа, постановления правительства, а также за что и в ответ на какие действия они реализуются.

Наиболее существенным основанием применения административного принуждения является, как правило, совершение административного правонарушения. Вместе с тем меры административного принуждения нельзя сводить исключительно к негативным ситуациям, возникающим в связи с совершением административных правонарушений. Их применение в отличие от уголовного принуждения может быть вызвано не только в связи с совершением административного правонарушения, но и наступлением особых условий, предусмотренных правовой нормой, например катастрофой техногенного характера, эпидемией, стихийным бедствием и другими чрезвычайными ситуациями, при которых меры административного принуждения используются при отсутствии правонарушения и вины человека в целях предупреждения возникновения тех или иных опасных последствий, их локализации.

### 3. Виды мер административного принуждения, их правовая характеристика



Административное принуждение как системное правовое явление, единое по своей сущности, предполагает его дифференциацию по различным критериям. Это обусловлено разнородностью регулируемых общественных отношений, а также разнохарактерностью посягательств на них и разнотипностью принудительных средств, которые служат преодолению отрицательных социальных явлений. Большое теоретическое и практическое значение имеет классификация мер административного принуждения по видам, поскольку это дает возможность осознать сущность разнообразных средств принуждения, применяемых в государственном управлении, их цели и взаимосвязи, обеспечить эффективное воздействие на правонарушителей, решать вопросы привлечения их к ответственности. Классификация, построенная на прочной научной основе, позволяет определить место и роль той или иной меры административного принуждения в системе средств охраны общественных отношений, что весьма важно для нормативного закрепления этих мер. Учеными-административистами были разработаны методологические основы подхода к исследованию проблемы классификации мер административного принуждения.

Место той или иной меры в системе принудительных средств определяется прежде всего ее назначением (целями), обуславливающим соответствующий способ воздействия на общественные отношения. М.И. Еропкин обосновал такой классификационный критерий мер административного принуждения, как способ обеспечения общественного порядка, определяемый, в свою очередь, характером охраняемых отношений, широко используемый не только в административном, но и иных отраслях права для классификации мер принуждения, а также в общетеоретической литературе.

Им были выделены три группы мер административного принуждения: административные взыскания; меры административного пресечения; административно-предупредительные меры.

По этому вопросу имеются и другие точки зрения. Так, Д.Н. Бахрах предлагает следующую классификацию мер административно-правового принуждения: меры пресечения, восстановительные меры и меры наказания.

В административном праве сложилась общепринятая классификация мер административного принуждения, которые подразделяются на четыре группы: административно-предупредительные меры; меры административного пресечения; меры административной ответственности (административные взыскания); меры административно-процессуального обеспечения.

Не следует также забывать об особом виде административного принуждения – восстановительных санкциях (например, снос самовольно возведенных строений, взыскание недоимки, возмещение причиненного вреда, изъятие незаконно полученного и др.).

Административно-предупредительные меры

Административно-предупредительные меры – это способы и средства принудительного характера, которые направлены на предупреждение возможных правонарушений и недопущение их отрицательных, вредных последствий, предотвращение наступления обстоятельств, угрожающих жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций.

Отнесение административных взысканий и мер административного пресечения к принудительным средствам правоохраны ни у кого не вызывает сомнений. По-иному решается вопрос о природе административно-предупредительных мер. Некоторые авторы склонны считать признание их принудительного характера необоснованным расширением объема административного принуждения, даже чем-то несовместимым с интересами укрепления законности, поскольку применение принудительных мер, по их мнению, возможно только к тем, кто совершает правонарушения.

Применение принудительных средств законодательство связывает, как правило, с фактом нарушения лицом возложенных на него правовых обязанностей. Создавая нормы права, государство заранее определяет модель должного поведения людей. В целях борьбы с общественно опасными отклонениями от этой модели устанавливаются принудительные

меры воздействия. Однако угроза общественным и личным интересам и причинение им ущерба могут возникнуть не только вследствие правонарушения, но и в результате стихийных бедствий, действий психически больных лиц и т. п. Государство вынуждено тогда прибегать к применению принудительных мер и в отношении лиц, невиновных в нарушении норм права. Таковы, например, действия пожарных, уничтожающих постройки в целях локализации пожара; медицинских учреждений, осуществляющих принудительное лечение инфекционных больных, и т.д. Главной целью названных защитных акций, осуществляемых специально уполномоченными органами государственного управления, является государственная и общественная необходимость преодоления каких-то мешающих нормальной жизнедеятельности общества особых экстраординарных обстоятельств, предупреждение правонарушений и охрана общественной безопасности.

Следовательно основанием для применения административно-предупредительных мер является не правонарушение, а наступление особых, установленных законодательством условий, как связанных, так и не связанных с действиями человека. Это могут быть пожары, наводнения, аварии, несчастные случаи и т. п.

При наличии условий, предусмотренных гипотезой соответствующей правовой нормы, органы государственного управления на основе предоставленных им прав принимают решение о применении административно-принудительных мер, причем это не означает свободы субъективного усмотрения. Данные меры осуществляются на строго законных основаниях, но они не являются санкциями правовых норм. Норма права формулирует их не в своей санкции, а в диспозиции.

В законодательстве закреплены не только основания применения административно-предупредительных мер, но и порядок их осуществления, полномочия и ответственность государственных органов и должностных лиц, что служит прочной гарантией законности.

Административно-предупредительным мерам присуща ярко выраженная профилактическая направленность, которая находит закрепление в действующем законодательстве.

Профилактический характер такого рода мер не служит основанием для отрицания заложенного в них принудительного начала. Нельзя применение административного принуждения обязательно связывать со случаями совершения каких-либо неправомерных действий. Предупредительные меры осуществляются в одностороннем юридически властном и обязательном для других порядке и содержат определенные ограничения и запреты для них.

Административно-предупредительные меры весьма многочисленны и разнообразны, предусмотрены большим количеством нормативных актов, изданных в силу различной необходимости. Вместе с тем вся их совокупность представляет собой определенную систему, которая обусловлена единой целевой направленностью. Все эти меры служат цели предотвращения вреда обществу, который может быть причинен как правонарушениями, так и иными обстоятельствами объективного характера.

Дать перечень всех существующих административно-предупредительных мер затруднительно. Кроме того, простой перечень не позволит выявить особенности конкретной меры. В связи с этим для выявления особенностей и правовой природы той или иной меры, практики ее применения необходима классификация данных мер. Отмечая их общность, нельзя не заметить различий между отдельными превентивными мерами по их непосредственному назначению и характеру правоограничений.

По этому критерию среди административно-предупредительных мер можно выделить четыре группы:

О меры, применяемые в целях предотвращения угрозы наступления возможных вредных, опасных, а нередко и тяжких последствий (введение карантина в местностях, пораженных эпидемией или эпизоотией, закрытие участков государственной границы при вспышке опасных инфекционных заболеваний на сопредельной территории и др.);

О меры, направленные на предупреждение правонарушений, причем не только административных, но и преступлений (таможенный досмотр, проверка документов, удостоверяющих личность);

О меры, препятствующие уклонению соответствующих субъектов от исполнения ими обязанностей (реквизиция, принудительное медицинское освидетельствование и т. п.);

О лечебно-предупредительные меры принуждения, значение которых заключается не только в обеспечении общественной безопасности, но и лечении опасных душевнобольных, наркоманов, инфекционных больных и т. д.

Все административно-предупредительные меры по непосредственной цели их применения можно разделить на две группы:

О меры, применяемые с целью предупреждения совершения правонарушений;

О меры, применяемые с целью предотвращения случаев возможного нарушения общественной безопасности.

К первой группе относятся: проверка документов, удостоверяющих личность; досмотр вещей и личный досмотр; таможенный досмотр (проверка грузов, багажа при перевозе их через государственную границу в целях предупреждения контрабанды); досмотр ручной клади, багажа и личный досмотр пассажиров гражданских воздушных судов; обязательное медицинское освидетельствование состояния лиц (например, работающих на предприятиях торговли и общественного питания, в детских воспитательных учреждениях); истребование необходимых документов (при проведении ревизий); контрольные и надзорные проверки; осмотр транспортных средств и территорий; регистрация оружия, транспортных средств, перерегистрация того и другого через определенные промежутки времени и др.

Вторая группа включает: введение карантина при эпидемиях и эпизоотиях; принудительное выселение из жилых помещений, находящихся в аварийном состоянии; прекращение (ограничение) движения транспорта и пешеходов (при возникновении угрозы общественной безопасности); приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химические и биологические опасные вещества (в случае возникновения угрозы общественной безопасности); госпитализация или иным образом изолирование больных инфекционными заболеваниями, представляющих опасность для окружающих, и лиц с подозрением на такие заболевания; закрытие участков государственной границы, участков дороги для движения в случаях аварии, происшествия, проведения массового мероприятия; досмотр ввозимого в зоны радиоактивного загрязнения и вывозимого из них имущества; уничтожение недоброкачественных продуктов; реквизиция (объектами реквизиции могут быть различные предметы, необходимые государству в условиях чрезвычайного и военного положения: оружие и боевые припасы к нему, транспортные средства, радиопередающие и радиопринимающие средства, оптические приборы, земельные участки, находящиеся в индивидуальной или коллективной собственности, отдельные строения и т. д.) [20].

Рассмотренные административно-предупредительные меры выступают либо в виде определенных административных действий, либо административных ограничений в отношении той или иной категории лиц и организаций.

В рамках рассматриваемой классификации в зависимости от характера принудительного воздействия в каждой из двух групп можно выделить административно-предупредительные меры направленные: на личность субъекта (ограничивающие его субъективные, личные права); имущество субъекта (ограничивающие его имущественные права).

Приведенная классификация является в определенной степени условной. Более того, разграничение всей совокупности административно-предупредительных мер на группы, в которые можно свести конкретные меры по присущим им специфическим признакам, зависит от характера критерия, положенного в основу классификации, а последний, в свою очередь, зависит только от субъективного усмотрения.

Полномочия по применению административно-предупредительных мер имеют многочисленные органы государственного контроля и надзора: государственные инспекции, созданные в отраслях государственного управления, органы внутренних дел, сотрудники органов внутренних дел и военнослужащие внутренних войск при охране общественного порядка и безопасности. Например, в соответствии с законом Республики Беларусь «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» им предоставлено право применять следующие административно-предупредительные меры: доставлять в органы внутренних дел лиц без определенного места жительства и занятий в целях установления их личности, проверки по учетам органов внутренних дел и оказания им социальной либо медицинской помощи; лиц, имеющих признаки выраженного психического расстройства и создающих своими действиями явную опасность для себя или окружающих, с целью передачи их в организации здравоохранения или по месту жительства; несовершеннолетних при осуществлении профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; лиц, направляемых на принудительное лечение от хронического алкоголизма, наркомании (ст. 24).

Сотрудники органов внутренних дел в пределах своей компетенции имеют право: проверять у граждан документы, необходимые для проверки соблюдения ими правил, надзор и контроль за выполнением которых возложены на органы внутренних дел; производить личный обыск лиц, задержанных на основании и в порядке, установленных законом, досмотр находящихся при них вещей, транспортных средств; участвовать в осуществлении предполетного досмотра членов экипажа воздушного судна, пассажиров, багажа, в том числе вещей, находящихся при пассажирах, а также грузов и почтовых отправок, перевозимых на воздушном судне, бортовых запасов воздушного судна; проверять на охраняемых объектах у граждан документы, удостоверяющие их личность, а также документы, дающие право на вход (выход) граждан, въезд (выезд) транспортных средств; входить беспрепятственно, при необходимости с повреждением запирающих устройств и других предметов, в любое время суток в жилые помещения и иные законные владения граждан, помещения и иные объекты организаций и осматривать их при наличии достаточных оснований полагать, что там совершается или совершено преступление; беспрепятственно входить в жилые помещения и иные законные владения лиц, находящихся под превентивным надзором; временно ограничивать или запрещать движение транспортных средств и пешеходов по дорогам (их отдельным участкам), а также доступ граждан на отдельные участки местности и объекты, обязывать их покинуть определенное место для проведения процессуальных действий, обеспечения общественного порядка, личной и общественной безопасности и др. (ст. 25 вышеуказанного закона).

Неподчинение лиц при проведении названных мер административного принуждения влечет правовые последствия различного порядка. В одних случаях действия лица будут приостановлены и его намерения прекращаются, например, пассажир гражданского воздушного судна, не выполнивший требования при досмотре, к дальнейшему следованию на посадку не допускается; невыполнение мер или неподчинение в других случаях может послужить основанием для последующего привлечения к административной ответственности, например, пропуск срока перерегистрации огнестрельного или газового оружия либо постановки его на учет при изменении места жительства влечет административную ответственность (ст. 23.49 КоАП).

#### Меры административного пресечения

Административно-предупредительные меры являются средством охраны общественных отношений от возможных нарушений, предотвращения вредных последствий. Реальные нарушения ставят под непосредственную угрозу охраняемые объекты, причиняют им вред. Интересы их защиты требуют «неотложной» помощи со стороны государства, которое оказывает ее в виде мер пресечения действий, нарушающих правовые предписания.

Под мерами административного пресечения понимаются способы и средства принудительного воздействия, применяемые в целях прекращения противоправного деяния,

предотвращения его общественно опасных последствий, а также в целях создания возможности для последующего привлечения нарушителя к юридической ответственности. Среди средств административного принуждения меры пресечения, применяемые в административном порядке, наиболее многочисленны и разнообразны, что обусловливается необходимостью быстрого и эффективного прекращения различного рода посягательств на интересы государственных, негосударственных организаций и граждан. Например, суть таких мер, как административное задержание нарушителя, изъятие у браконьера орудий лова или охоты, запрещение эксплуатации неисправных машин и механизмов и т. п., состоит в принудительном прекращении противоправных действий и предотвращении общественно опасных последствий.

Основаниями применения мер административного пресечения являются: фактическое совершение административного правонарушения; совершение объективно-противоправных деяний или наступление представляющих опасность противоправных состояний либо событий (например, применение и использование сотрудниками органов внутренних дел оружия, специальных средств, боевой и специальной техники обусловливается необходимостью быстрого и эффективного прекращения различного рода посягательств на личную безопасность, права и свободы граждан, интересы государственных и негосударственных организаций).

Меры административного пресечения используются как в интересах общества, государства, так и в интересах самого правонарушителя. Прежде всего властное прекращение антиобщественной деятельности позволяет предотвратить действия, события, которые усугубили бы ответственность виновного. Например, принудительное лечение, помещение в медвытрезвитель в некоторых случаях и другие меры прямо преследуют цель оказания помощи гражданину, совершающему противоправные действия.

Для приведения в действие мер пресечения установление вины не требуется, так как в процессе осуществления этих мер отсутствует оценка нарушения с точки зрения наказания. Применение мер пресечения не влечет для субъекта состояния наказанности. Указанными особенностями объясняется и то, что меры пресечения могут применяться и для прекращения объективно-противоправных деяний, совершаемых невменяемыми, душевнобольными, лицами, обладающими иммунитетом, лицами, не достигшими 16-летнего возраста, и др.

Система мер пресечения чрезвычайно разнообразна: от требования прекратить правонарушение до применения оружия. По своей сущности это могут быть меры психического (угроза применить средства принуждения), материального или физического воздействия, в том числе с использованием технических (специальных) средств и оружия, а также оперативные действия, связанные с личным, организационным или имущественным ограничением, благодаря совершению которых правонарушитель лишается возможности продолжать правонарушение, побуждается к исполнению правовых обязанностей.

Единого нормативного акта, регулирующего систему мер административного пресечения, основания и порядок их применения в Республике Беларусь нет. Пресекательная деятельность регламентируется многими законами и подзаконными актами.

Перечень средств и способов пресечения, содержащихся в правовых актах, не является исчерпывающим. В сложных экстремальных ситуациях допускается пресечение противоправных действий средствами и способами, не указанными в законодательстве. Так, согласно ст. 27 закона «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» сотрудник органов внутренних дел применяет физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, подручные средства для пресечения преступлений и административных правонарушений, задержания лиц, их совершивших, самообороны, преодоления противодействия его законным требованиям, если ненасильственными способами это сделать невозможно.

Исходя из цели и способа воздействия выделяют обычные (общие) и особые (специальные) меры административного пресечения.

К обычным (общим) относятся меры пресечения:

О применяемые непосредственно к личности правонарушителя (требование прекратить неправомерное поведение; превентивное задержание и доставление; принудительное лечение лиц, страдающих заболеваниями, опасными для окружающих; сокращение сроков пребывания на территории Республики Беларусь иностранных граждан и лиц без гражданства и др.);

О имущественного характера (изъятие огнестрельного охотничьего оружия; снос самовольно возведенных строений и др.);

О технического характера (запрещение эксплуатации неисправного транспорта; приостановление работы предприятий ввиду нарушения правил техники безопасности, правил пожарной безопасности; запрещение или ограничение ремонтно-строительных работ на улицах и дорогах, если не соблюдаются требования по обеспечению общественной безопасности, и др.);

О финансового характера (прекращение кредитования; сокращение бюджетного финансирования, отзыв лицензии, дающей право осуществлять финансовые операции; изъятие (взимание) в доход бюджета сумм, полученных предприятиями, учреждениями и организациями в результате нарушения финансовой дисциплины, законодательства о ценах, реализации нестандартной продукции, и др.);

О медико-санитарного характера (отстранение от работы инфекционных больных; принудительное лечение лиц, страдающих заболеваниями, опасными для окружающих; запрещение эксплуатации предприятий торговли или общественного питания из-за их антисанитарного состояния и др.);

О связанные с осуществлением лицензионно-разрешительной системы (аннулирование разрешения вида на жительство иностранного гражданина; приостановление действия лицензии и др.).

Требование прекратить противоправное деяние предъявляется специально уполномоченными должностными лицами, наделенными особыми государственно-властными полномочиями при необходимости немедленно прекратить противоправное деяние. Так, при нарушении общественного порядка сотрудники органов внутренних дел согласно ч. 1 ст. 25 закона «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» имеют право требовать от граждан соблюдения общественного порядка. Подобными полномочиями обладают военнослужащие внутренних войск; по вопросам своего ведения главный санитарный врач Республики Беларусь, главные санитарные врачи областей, городов, районов, районов в городах и их заместители; главные государственные ветеринарные инспекторы и их заместители и т. д.

Требование прекратить противоправное деяние может выражаться в устной или письменной форме.

Среди мер административного пресечения особое место занимает административное задержание. Значение этого административно-правового института вытекает из задач всемерной охраны прав граждан и обеспечения неприкосновенности личности. Государство обеспечивает свободу, неприкосновенность и достоинство личности. Ограничение или лишение личной свободы возможно в случаях и порядке, установленных законом (ч. 1 ст. 25 Конституции Республики Беларусь).

Административное задержание состоит в принудительном кратковременном ограничении свободы действий и передвижения граждан, совершивших административное правонарушение. Непосредственно затрагивая честь и личное достоинство человека, применение данной меры воздействия требует строжайшего соблюдения законности, обуславливает необходимость четкого понимания юридической природы задержания, нормативного регулирования правовых оснований и порядка его применения.

В настоящее время в Республике Беларусь нет единого правового акта, который бы устанавливал все возможные основания, сроки, исчерпывающий перечень органов и должностных лиц, которым предоставлено право производить задержание, и основные правила применения этой меры.

Основанием для применения административного задержания является, как правило, совершение административного правонарушения. Исключение составляет административное задержание психически больных и малолетних, нахождение которых в общественных местах представляет опасность для окружающих и их самих.

Цель задержания – не только пресечение противоправной деятельности, но и выяснение, уточнение обстоятельств нарушения, установление личности нарушителя, составление соответствующих документов, на основании которых будет решаться вопрос о применении иных мер принуждения или общественного воздействия.

#### Специальные меры пресечения

К специальным мерам административного пресечения, применяемым только к гражданам, относятся применение физической силы, специальных средств и оружия. В их числе:

- О средства простого физического воздействия (боевые приемы борьбы, использование служебных собак, подручных средств);

- О воздействие с помощью специальных средств (резиновых палок, наручников, средств связывания, специальных химических веществ и т. п.);

- О применение и использование оружия.

Допуская применение оружия, государство согласно принятым на VIII Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (1990) Основным принципам применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка обязало, во-первых, ограничить его объем необходимым минимумом; во-вторых, полно и четко урегулировать все основные вопросы применения оружия в законодательном акте, известном населению. Так, белорусский законодатель выделил в законе «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» специальную гл. 5 «Применение сотрудниками органов внутренних дел физической силы, специальных средств, оружия, боевой и специальной техники». Более того, при подготовке закона учитывались также основные положения Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятого 7 декабря 1970 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН, в ст. 3 которого указано: «Должностные лица по поддержанию правопорядка могут применять силу только в случае крайней необходимости и в той мере, в какой это требуется для выполнения их обязанностей».

Сотрудник органов внутренних дел применяет физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, подручные средства для пресечения преступлений и административных правонарушений, задержания лиц, их совершивших, самообороны, преодоления противодействия его законным требованиям, если ненасильственными способами это сделать невозможно (ст. 27 закона «Об органах внутренних дел Республики Беларусь»).

Сотрудник органов внутренних дел применяет наручники, резиновые палки, средства связывания, специальные химические вещества, светозвуковые устройства отвлекающего воздействия, устройства для вскрытия помещений и принудительной остановки транспортных средств и другие специальные средства, водометы, бронемашинны и другие специальные и транспортные средства, в том числе служебных животных, в случаях:

- О отражения нападения на работников органов внутренних дел и иных граждан;

- О освобождения заложников;

- О отражения нападения на здания, помещения, сооружения и транспортные средства независимо от их принадлежности либо освобождения захваченных объектов;

- О пресечения неповиновения или сопротивления законным требованиям сотрудника органов внутренних дел либо иных лиц, исполняющих служебные обязанности или гражданский долг по обеспечению общественного порядка, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений;

- О задержания и доставления в органы внутренних дел подозреваемых (обвиняемых) в совершении преступлений лиц в отношении которых ведется административный процесс, если они оказывают неповиновение или сопротивление, а также конвоирования и

содержания лиц, подвергнутых административному аресту, депортации или высылке, лиц, задержанных по непосредственно возникшему подозрению в совершении преступления, лиц, заключенных под стражу, если они оказывают неповиновение или сопротивление либо имеются основания полагать, что они могут совершить побег или причинить вред окружающим или себе;

О пресечения массовых беспорядков и групповых нарушений общественного порядка либо действий, направленных на повреждение и (или) уничтожение имущества;

О остановки транспортного средства, водитель которого не подчиняется заведомо очевидным для него законным неоднократным требованиям сотрудника органов внутренних дел об остановке транспортного средства.

Вид специального средства и интенсивность его применения определяются правилами применения специальных средств с учетом складывающейся обстановки, характера преступления, административного правонарушения и личности правонарушителя (ст. 28 вышеназванного закона).

Подобными полномочиями по применению физической силы, специальных средств обладают и военнослужащие внутренних войск (ст. 18, 20 закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Республики Беларусь») и пограничных войск по применению специальных средств (абзац 20 ч. 1 закона «О пограничных войсках Республики Беларусь»), таможенные органы и другие правоохранительные органы.

Применение оружия является крайней мерой, поэтому законодательством предоставляется право использовать его специально уполномоченным должностным лицам органов исполнительной власти лишь в исключительных случаях в целях обеспечения выполнения служебного долга по защите интересов государства, охране общественного порядка и собственности, личности и прав граждан от преступных посягательств. Чаще всего применение и использование огнестрельного оружия связано с пресечением преступлений. Регулируется данная мера в основном административно-правовыми нормами, ее принято относить к мерам административного пресечения.

Единого нормативного акта, регламентирующего порядок применения и использования огнестрельного оружия специально уполномоченными должностными лицами органов исполнительной власти, в Республике Беларусь нет. Об использовании оружия в целях пресечения говорится в законах «Об оружии», «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Республики Беларусь», «О пограничных войсках Республики Беларусь», «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» (наиболее подробно), Таможенном кодексе Республики Беларусь. В некоторых из них понятия «применение оружия» и «использование оружия» четко разделены, при этом применение оружия законодатель связывает со стрельбой по людям, а использование оружия – со стрельбой по иным целям или в воздух.

Так, в ст. 29 закона «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» сказано, что сотрудник органов внутренних дел имеет право на применение оружия, т. е. на производство выстрела (выстрелов) из него, в отношении лица:

О совершающего нападение на сотрудника органов внутренних дел и (или) иного гражданина, когда их жизнь и здоровье подвергаются опасности;

О совершающего нападение в составе группы или нападение, сопряженное с применением оружия либо взрывов, поджогов и иных общеопасных способов, использованием транспортных средств, машин или механизмов, на жилые помещения или иные законные владения граждан, помещения, иные объекты организаций, войсковой или служебный наряд органов внутренних дел;

О совершающего действие, непосредственно направленное на насильственное завладение находящимися у сотрудника органа внутренних дел оружием, боеприпасами к нему, боевой и специальной техникой или специальными средствами;

О совершающего захват или удержание лица в качестве заложника;



О застигнутого при совершении действий, указанных выше, и пытающегося скрыться, когда в целях избежания задержания это лицо применяет (угрожает применением) оружие, взрывчатое вещество, взрывное устройство или другие предметы, представляющие опасность для жизни или здоровья сотрудника органов внутренних дел или иных граждан;

О совершающего побег из-под стражи, конвоя;

О не подчинившегося законному требованию сотрудника органов внутренних дел немедленно сдать (положить) оружие, взрывчатое вещество, взрывное устройство или другие предметы, применение которых может угрожать жизни или здоровью сотрудника органов внутренних дел либо иных граждан.

Совершение лицом действий, правомерно запрещенных ему сотрудником органов внутренних дел и выражающихся в попытке приблизиться к сотруднику органов внутренних дел ближе указанного расстояния, достать что-либо из одежды или ручной клади, либо иных действий, которые могут быть истолкованы сотрудником органов внутренних дел как угроза применения насилия, опасного для жизни и здоровья его или иных граждан, предоставляет сотруднику органов внутренних дел право применить оружие.

Сотрудник органов внутренних дел имеет право на использование огнестрельного оружия, т.е. производство выстрела (выстрелов) из него, в случаях:

О остановки транспортного средства путем его повреждения, если водитель не подчиняется заведомо очевидным для него законным неоднократным требованиям работника органов внутренних дел об остановке транспортного средства и его действия создают реальную угрозу жизни или здоровью граждан либо имеются достоверные данные о том, что транспортным средством управляет лицо, совершившее тяжкое или особо тяжкое преступление;

О подачи сигнала тревоги или вызова помощи;

О обезвреживания животного, непосредственно угрожающего жизни или здоровью граждан.

Указанный в законе перечень оснований применения и использования оружия не является исчерпывающим. Сотрудник органов внутренних дел имеет право на применение оружия, в том числе огнестрельного, также в иных случаях, определяемых президентом Республики Беларусь.

Сотрудник органов внутренних дел вправе привести оружие в готовность к стрельбе, если считает, что в создавшейся обстановке не исключена возможность его применения или использования. Приведение оружия в готовность выражается в извлечении его из кобуры, выключении предохранителя и досылании патрона в патронник.

Закон допускает применение оружия против лиц независимо от их вменяемости, возраста, гражданства, служебного положения, дипломатического иммунитета и иных обстоятельств.

Установлен запрет на применение оружия:

О при значительном скоплении людей, когда от этого могут пострадать посторонние лица;

О в направлении складов (хранилищ), содержащих огнеопасные, взрывоопасные, а также сильнодействующие ядовитые вещества, и средства транспортировки этих веществ;

О в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен, за исключением случаев совершения указанными лицами вооруженного либо группового нападения или иных действий, угрожающих жизни или здоровью людей.

Таким образом, меры административного пресечения являются средством защиты общественных отношений независимо от причин возникновения опасной ситуации. В отличие от административно-предупредительных мер основанием применения рассматриваемого вида административного принуждения является не возможная, а непосредственная опасность для охраняемых правом отношений.

Меры административно-процессуального принуждения

Процессуальное принуждение, являясь разновидностью административного принуждения, обладает всеми признаками этой родовой общности. Оно применяется, как правило, в связи с административным правонарушением, а также при подозрении лица в совершении преступления, т. е. при наличии оснований для предположения о совершении правонарушения.

Меры процессуального обеспечения, являясь разновидностью мер административного принуждения, применяются в целях: пресечения правонарушения; установления личности правонарушителя; обстоятельств совершения правонарушения; обнаружения и фиксации необходимых доказательств; изъятия и хранения вещей и документов для определения их дальнейшей судьбы.

Назначение этих мер состоит в том, чтобы создать необходимые условия для реализации норм материального права, устанавливающих ответственность за правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения постановлений по делу об административном правонарушении. Их применение служит целям реализации преимущественно административных взысканий.

Перечень процессуальных мер пресечения содержится в ст. 8.1

ПиКоАП. Законодатель разграничивает виды мер административно-процессуально пресечения, применяемых в отношении физических и юридических лиц.

Все меры процессуального обеспечения могут быть сведены в следующие группы:

О меры административно-процессуального пресечения, заключающиеся в принудительном ограничении свободы передвижения лица, совершившего правонарушение, в целях пресечения нарушения и обеспечения выполнения им своих процессуальных обязанностей (например, административное задержание физического лица и доставление его в орган, ведущий административный процесс, привод);

О меры, направленные на получение доказательств и создающие условия для установления факта правонарушения и личности нарушителя, обнаружения и исследования доказательств, необходимых для всестороннего, полного и объективного выяснения обстоятельств дела (например, личный обыск задержанного; изъятие вещей и документов; наложение ареста на имущество; изъятие документов и имущества, принадлежащих юридическому лицу; наложение ареста на товары, транспортные средства и иное имущество, принадлежащие юридическому лицу);

О процессуальные меры исполнения административных взысканий, предоставляющие право органам, осуществляющим исполнение вынесенных ими постановлений по делам об административных правонарушениях, а также постановлений судей, совершать принудительные действия по реализации предписаний, содержащихся в этих актах при уклонении лица, привлеченного к административной ответственности, от исполнения взыскания.

Перечень мер процессуального обеспечения в отличие от других изложенных выше мер четко ограничен и закреплен в ст. 8.1 ПиКоАП и расширению по усмотрению правоохранительных органов не подлежит. Поскольку эти меры «привязаны» к административно-процессуальной деятельности, то их перечень, характеристику отдельных видов и особенностей целесообразно рассмотреть в теме, посвященной административно-деликтному процессу.

## **Тема 18. Понятие административно-деликтного права. Административная ответственность**

Вопросы:

1. Понятие, предмет, задачи, система, источники и наука административно-деликтного права.
2. Понятие и основные черты административной ответственности. Ее отличие от других видов юридической ответственности.
3. Принципы и субъекты административной ответственности.

1. Понятие, предмет, задачи, система, источники и наука административно-деликтного права

Институт административной ответственности содержит две органически связанные друг с другом группы административно-правовых норм – материальных и процессуальных.

Основной нормативной базой административной ответственности в настоящее время является новое административно-деликтное и административно-процессуальное законодательство Республики Беларусь.

В конце прошлого – начале нынешнего столетия белорусским законодателем была проведена значительная по объему законотворческая деятельность по разработке и принятию концептуально и принципиально новых административно-деликтных актов: Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 23 апреля 2003 г. и Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь от 20 декабря 2006 г. Тем самым на всем постсоветском правовом пространстве произошло весьма значительное и неординарное событие: впервые была осуществлена раздельная кодификация материальных и процессуальных административно-деликтных норм. В соответствии с законом Республики Беларусь от 31 декабря 2006 г. «О введении в действие Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях» новые кодексы вступили в действие с 1 марта 2007 г.

Принятие этих кодифицированных актов продиктовано самой жизнью и обусловлено рядом объективных предпосылок, главными из которых являются: необходимость упрочения правовой основы молодого суверенного государства, провозглашенная в качестве одной из его программных задач, на основе постоянного совершенствования и развития законодательства в целом и административного в частности; сложившаяся за последние годы в республике неупорядоченность законодательства об административной ответственности (наряду с КоАП 1984 г. в республике действовали десятки нормативных правовых актов (декреты и указы президента Республики Беларусь), в которых предусматривалась административная ответственность не только физических, как в КоАП, но и юридических лиц, при этом названные акты не всегда сопрягались с нормами кодекса и действовали параллельно с ним; в ряде случаев во избежание разночтений между ними нормы КоАП 1984 г. подвергались изменениям и дополнениям; имел место и подход, когда в те или иные нормативные акты после их принятия вводились нормы, приводящие их в соответствие с КоАП 1984 г.); наличие в КоАП 1984 г. архаичных норм, в том числе принятых в советское время, либо норм, не сопряженных с новейшим законодательством республики; отсутствие в кодексе норм об ответственности юридических лиц, несмотря на их существование в законодательстве республики (в кодексе лишь отчасти содержались нормы, предусматривающие административную ответственность за налоговые правонарушения) ; возросшая в условиях построения демократического правового социально ориентированного государства нетерпимость к административным правонарушениям, составляющим значительную долю в структуре антиобщественных проявлений; общественная вредность административных проступков, прежде всего в их распространенности (например, 25–30 % осужденных начинали свои антиобщественные установки именно с совершения административно наказуемых правонарушений); невыполнение наказательно-предупредительного предназначения санкциями многих норм КоАП 1984 г. ввиду их незначительности (в новом законодательстве значительно усилена административная ответственность за отдельные виды правонарушений); принятие нового административно-деликтного законодательства, проявившегося в усилении действия законов взаимопроникновения отдельных отраслей права, в частности административного и уголовного.

В связи с этим целый ряд институтов сугубо уголовного права был перенесен на административно-правовую почву и нашел отражение в содержании новых кодексов.

Новое административно-деликтное законодательство Республики Беларусь имеет некоторые специфические особенности.

КоАП включает в себя только материальные нормы; он является единственным законом об административных правонарушениях, действующим на территории Республики Беларусь; нормы других законодательных актов, предусматривающие административную ответственность, подлежат включению в кодекс (ч. 2 ст. 1.1).

КоАП не исключает того, что вопросы административной ответственности могут регулироваться иными нормативными актами, однако таковыми могут быть только законодательные акты. К законодательным актам кроме Конституции Республики Беларусь и законов относятся декреты и указы президента Республики Беларусь. Таким образом, за президентом Республики Беларусь сохраняется право и в будущем устанавливать административную ответственность, но нормы этих декретов и указов должны включаться в КоАП в качестве соответствующей статьи, пункта статьи путем издания парламентом должного закона без каких-либо их изменений.

Задачи КоАП вытекают из ст. 2 Основного закона Республики Беларусь, согласно которой «человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства».

Государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности. Гражданин ответствен перед государством за неукоснительное исполнение обязанностей, возложенных на него Конституцией».

В соответствии с конституционными установлениями в ст. 1.2 КоАП четко и исчерпывающе определены задачи законодательства об административных правонарушениях: защита человека, его прав и свобод, законных интересов, прав юридических лиц, окружающей среды и санитарно-эпидемического благополучия населения, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка, а также защита установленного правопорядка от административных правонарушений, предупреждение административных правонарушений. В этой статье определены, по существу, основные объекты защиты, получившие выражение в главах Особенной части кодекса и его статьях.

Базовое понятие административного правонарушения, как оно изложено в ст. 2.1 КоАП, не претерпело существенных изменений по сравнению с прежним КоАП. Но впервые наряду с ответственностью за оконченное правонарушение (ст. 2.2) введен институт ответственности за покушение на административное правонарушение (ст. 2.3) в случаях, прямо предусмотренных статьями Особенной части. Примером служат диспозиции ст. 10.5 «Мелкое хищение»; ст. 1.4 «Незаконное перемещение товаров и транспортных средств через таможенную границу Республики Беларусь»; ст. 23.14 «Незаконное проникновение на специально охраняемые территории и объекты». Если нормой Особенной части покушение не предусмотрено, то ответственность исключается. Административное правонарушение признается оконченным с момента совершения противоправного деяния, а если оно связано с наступлением последствий, то с момента фактического наступления этих последствий.

В ст. 2.4 КоАП впервые официально закреплено соучастие в административном правонарушении. Наряду с исполнителем административного правонарушения предусматривается ответственность организатора и пособника. В ч. 6 ст. 2.4 оговаривается ситуация эксцесса исполнителя, когда за деяние, совершенное исполнителем и не охватывавшееся умыслом соучастников, другие соучастники административной ответственности не несут. Согласно ч. 7 данной статьи ответственность пособника наступает только по 13 составам Особенной части КоАП, перечень которых является исчерпывающим.

В новом кодексе традиционно присутствует статья, которая регламентирует возраст наступления административной ответственности (ст. 4.3). В ней впервые в административно-деликтном законодательстве установлен, по существу, 14-летний возраст наступления административной ответственности, хотя это и оговорено определенными условиями. Так, в ч. 1 вышеуказанной статьи записано, что административной ответственности подлежит

физическое лицо, достигшее ко времени совершения правонарушения 16-летнего возраста, за исключением случаев, предусмотренных кодексом. Перечень этих исключительных случаев как раз и определен в ч. 2 ст. 4.3. В возрасте от 14 до 16 лет физическое лицо подлежит административной ответственности по 16 видам административных правонарушений.

Принципиальной новеллой является установление административной ответственности не только физических, но и юридических лиц. Согласно ст. 3.5 КоАП юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что этим юридическим лицом не соблюдены нормы (правила), за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, и данным лицом не были приняты все меры по их соблюдению. Юридическое лицо может нести ответственность только за административные правонарушения, прямо предусмотренные статьями Особенной части КоАП.

Наложение административного взыскания на юридическое лицо не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное должностное лицо юридического лица, равно как и привлечение к административной ответственности должностного лица юридического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо (ч. 7 ст. 4.8 КоАП). В ч. 1 ст. 4.8 разрешена ситуация, когда физическое лицо совершает правонарушение, обладая статусом индивидуального предпринимателя. Такое лицо подлежит административной ответственности как индивидуальный предприниматель, если совершенное административное правонарушение связано с осуществляемой им предпринимательской деятельностью и прямо предусмотрено статьей Особенной части. При этом действует та часть санкции, которая прямо предусматривает ответственность индивидуального предпринимателя, и исключается наложение на него административного взыскания, предусмотренного этой же статьей Особенной части для физического лица.

Несколько по-иному, чем КоАП 1984 г., новый кодекс регламентирует круг обстоятельств, которые исключают признание деяния административным правонарушением. Это необходимая оборона; причинение вреда при задержании физического лица, совершившего преступление или административное правонарушение; крайняя необходимость; обоснованный риск (гл. 5 КоАП).

Значительной новизной отличается разд. 3 «Административное взыскание» нового КоАП. По сравнению с КоАП 1984 г. введены новые виды административных взысканий – лишение права заниматься определенной деятельностью и депортация. Изменилось содержание такого вида административного взыскания, как штраф. В ст. 6.5 предусмотрено несколько способов исчисления штрафа: в величине, кратной размеру базовой величины; процентном либо кратном отношении к стоимости предмета совершенного административного правонарушения; сумме ущерба сделки, полученного в результате сделки; эквиваленте к иностранной валюте.

Законодатель дифференцировал административные взыскания и свел их в три группы:  
применяемые только как основные;  
применяемые в качестве как основных, так и дополнительных;  
применяемые только как дополнительные (ст. 6.3 КоАП).

Большое значение имеет гл. 7 «Наложение административных взысканий» КоАП. Статья 7.1 содержит предписание, что при наложении административного взыскания на физическое лицо необходимо учитывать характер административного правонарушения, обстоятельства его совершения, личность физического лица, совершившего административное правонарушение, степень его вины, размер и характер причиненного ущерба, имущественное положение, смягчающие и отягчающие ответственность обстоятельства.

Наложение административного взыскания не освобождает физическое лицо от выполнения обязанности, за неисполнение которой было наложено указанное взыскание.

При наложении административного взыскания на юридическое лицо учитывается также его финансово-экономическое положение.

В кодексе установлены новые правила наложения взыскания при совершении нескольких административных правонарушений (ст. 7.4).

Поскольку КоАП является единственным законом об административных правонарушениях, целесообразно, на наш взгляд, рассмотреть его структуру.

КоАП – это отличающийся внутренним единством систематизированный нормативный акт, принятый законодательным органом, закрепляющий систему взаимосвязанных норм, которые устанавливают основания и принципы административной ответственности, определяют какие опасные для личности, общества или государства деяния признаются административными правонарушениями, устанавливают систему и виды административных взысканий.

КоАП основывается на Конституции Республики Беларусь и общепризнанных нормах международного права. По своей структуре он традиционно состоит из двух частей – Общей и Особенной, которые представляют собой неразрывное единство. Общую и Особенную части объединяет единство принципов и задач административной ответственности. Их нормы взаимодействуют в процессе правоприменительной деятельности, так как нельзя применить норму закона, содержащуюся в особенной части, не обратившись к Общей, и наоборот. Например, согласно ст. 4.1 административная ответственность выражается в применении административного взыскания к физическому лицу, совершившему административное правонарушение. Применяя любую норму, закрепленную в Особенной части, где субъектом административной ответственности является физическое лицо, необходимо установить, причинен ли ущерб (либо была реальная угроза такого ущерба) охраняемым административно-деликтными нормами общественным отношениям, исследовать вопрос, имеется ли вина в деянии (действие или бездействие) лица, так как она является субъективным основанием административной ответственности, а само деяние – объективным, обладает ли лицо, совершившее это деяние, признаками субъекта административного правонарушения. Иными словами, необходимо установить все признаки состава административного правонарушения, предусмотренного конкретной статьей Особенной части КоАП.

Общая часть включает в себя разделы и главы, Особенная – только главы. Каждая глава, в свою очередь, подразделяется на статьи, включающие в себя административно-деликтные нормы, которые являются первичными элементами структуры КоАП. Наибольшее количество статей содержится в Особенной части.

Многие статьи как Общей, так и Особенной части КоАП состоят из двух или более частей, каждая из которых содержит самостоятельную норму, поэтому при ссылке надо указывать не только номер статьи, но и соответствующую ее часть. Кроме того, отдельные части статьи могут содержать в себе несколько пунктов. В таких случаях при квалификации административного правонарушения указывается номер статьи, соответствующая ее часть и пункт (например, ч. 1 ст. 7.3 состоит из 11 пунктов, ч. 2 ст. 4.3 включает 16 пунктов).

В общей части содержатся нормы, которые закрепляют общие положения, основания, принципы и условия административной ответственности, перечень административных взысканий и порядок их наложения.

В Особенной части КоАП систематизированы конкретные составы административных правонарушений в различных сферах жизнедеятельности государства и общества, а также указываются административные взыскания, которые могут быть назначены за каждое совершенное правонарушение. Несмотря на общность рассмотренных признаков, административные правонарушения весьма разнообразны. Это предопределяется различным содержанием общественных отношений, подвергающихся посягательству со стороны правонарушителей, многообразием субъектов, характером мотивов и целей их поведения, особенностями жизненных ситуаций и т. д. Содержание данной разновидности противоправного поведения выражается в нарушении общеобязательных правил,

устанавливаемых законодателем, в дезорганизации порядка управления. Такая широкая палитра актов противоправного поведения затрудняет систематизацию норм Особенной части КоАП.

Ввиду огромного разнообразия и значительной распространенности административных правонарушений необходим правовой критерий для их объединения, в качестве которого выступает комплексный критерий, объединяющий совокупность признаков, характеризующих единством правового регулирования, относительной устойчивостью и повторяемостью возникающих при этом административных правонарушений.

Комплексный критерий классификации видов административных правонарушений включает свойства родового объекта посягательства.

Статьи Общей и Особенной частей КоАП различаются по своей структуре. Статьи Общей части состоят из одного элемента – диспозиции, в которой формулируются нормы-принципы, нормы-декларации или нормы-определения. К таким статьям относятся, например, ст. 1.2, 2.1, 4.1, 4.2 КоАП и др., в которых формулируются задачи КоАП, даются разъяснение его отдельных терминов, действие во времени и пространстве, понятие административного правонарушения, признаки административной ответственности, декларируются принципы административной ответственности, раскрывается их содержание и др.

Статьи Особенной части обычно состоят из двух частей – диспозиции и санкции, при этом диспозиция слита с гипотезой. Имеются также нормы, лишенные санкции (нормы-определения). К ним, в частности, относятся нормы, определяющие понятие транспортного средства (примечание к ст. 18.9), описание нестандартности регистрационного знака транспортного средства (примечание к ст. 18.12), понятие создания аварийной обстановки участниками дорожного движения (примечание к ст. 18.14) и др.

Диспозицией именуется структурный элемент нормы Особенной части, содержащий предусмотренные ею признаки конкретного административного правонарушения. Существуют следующие виды диспозиций: простые, описательные, ссылочные и бланкетные.

Простая диспозиция только называет административное правонарушение, но не определяет его признаков. Например, ст. 17.5 устанавливает административную ответственность за занятие проституцией. В ней не раскрывается содержание термина «проституция». Примером такой диспозиции может служить ч. 2 ст. 18.4 «выбрасывание мусора или иных предметов из транспортного средства». Простые диспозиции употребляются относительно редко, когда законодатель считает, что характер административного правонарушения достаточно понятен.

Описательная диспозиция не только называет административное правонарушение, но и подробно характеризует содержание противоправного деяния, перечисляет наиболее важные его детали и отличительные признаки. Например, в ст. 17.10 КоАП говорится о пропаганде и (или) публичном демонстрировании, изготовлении и (или) распространении нацистской символики либо атрибутики. В ней раскрывается понятие нацистской символики или атрибутики. Описательные диспозиции содержатся в ст. 9.2 «клевета», ст. 9.3 «оскорбление» и др. Описательная диспозиция является основным видом, используемым законодателем в административно-деликтных отношениях.

Ссылочная диспозиция не дает определения признаков административного правонарушения, а в целях экономии текста закона отсылает к другим статьям КоАП. Это чисто технический законодательный прием. Например, такая диспозиция предусмотрена ч. 4 ст. 9.19 «Нарушение законодательства о труде»: «Иные нарушения законодательства о труде, кроме нарушений, предусмотренных статьями 9.16–9.18 настоящего Кодекса и частями 1 и 3 настоящей статьи, причинившие вред работнику». Следовательно, чтобы правильно применить ч. 4 ст. 9.19, необходимо уяснить содержание указанных выше статей.

Бланкетной признается диспозиция, которая не определяет признаков административного правонарушения в статьях КоАП, а отсылает для этого к другим законам или ведомственным нормативным актам. Бланкетные диспозиции сдержатся во многих статьях, предусматривающих нарушение каких-либо правил, установленного порядка деятельности, нарушение требований законодательства и т. п. Например, ст. 11.2 «Нарушение установленного порядка осуществления валютных операций»; ст. 11.4 «Нарушение порядка деятельности с редкоземельными металлами, драгоценными металлами и драгоценными камнями»; 12.35 «Нарушение требований законодательства о маркировке товаров контрольными (идентификационными) знаками»; 13.5 «Нарушение правил учета объектов налогообложения и (или) доходов, расходов, других элементов налогового учета».

Санкцией называется структурный элемент нормы Особенной части КоАП, которая определяет вид и размер взыскания за правонарушение, указанное в диспозиции. Санкции по своему построению, как и диспозиции, не одинаковы. Различаются абсолютно определенные, относительно определенные и альтернативные санкции.

Абсолютно определенная санкция указывает вид и точно определяет размер взыскания. Например, в ст. 18.30 КоАП за безбилетный проезд пассажиров в зависимости от вида транспортного средства установлен штраф в размере 0,2, 0,5 и одной базовой величины. При такой санкции правоприменителю индивидуализировать административное взыскание с учетом обстоятельств, предусмотренных в ст. 7.1–7.3 КоАП, невозможно. Абсолютно определенных санкций в КоАП предусмотрено немного, поскольку они ограничивают инициативу правоохранительных органов в деле их целесообразного применения.

Относительно определенная санкция указывает вид административного взыскания и его размеры, определяя нижний и верхний или только верхний пределы меры административного воздействия на правонарушителя. Например, в ст. 18.19 КоАП за управление транспортным средством лицом, не имеющим права управления, предусмотрено административное взыскание в виде штрафа в размере от пяти до 20 базовых величин; при повторности – от 20 до 50 базовых величин. Относительно определенными являются и такие санкции, в которых наряду с основной мерой воздействия предусмотрена возможность применения дополнительного административного взыскания, применение которого оставлено на усмотрение компетентного органа (должностного лица).

Альтернативная санкция – это такая санкция, которая содержит два или более взыскания, любое из которых может избрать орган (должностное лицо), рассматривающий дело об административном правонарушении, и определить его размер. Так, согласно ст. 9.1 КоАП за умышленное причинение телесных повреждений может быть наложен штраф в размере от 10 до 30 базовых величин или административный арест.

2. Понятие и основные черты административной ответственности. Ее отличие от других видов юридической ответственности

Юридическая ответственность неразрывно связана с государством, нормами права, обязанностью и противоправным поведением граждан и их объединений. Государство, издавая нормы права, определяет юридическую ответственность субъектов независимо от их воли и желания, которая носит государственно-принудительный характер[2].

В теории права юридическая ответственность понимается как реализация правовой санкции в случае правонарушения, применение к правонарушителю наказания. При этом наказание понимается как общеправовая категория, присутствующая и в выговоре за нарушение трудовой дисциплины, и в административном штрафе, и в лишении свободы, назначенному по приговору суда, и в гражданско-правовой неустойке.

Основная черта юридической ответственности – штрафное, карательное назначение, однако кара – не самоцель, а средство перевоспитания правонарушителя. Наряду с наказанием юридическая ответственность выполняет правосстановительную функцию, т. е. служит восстановлению нарушенных прав личности или государства.



Основные признаки юридической ответственности заключаются в том, что она является средством охраны правопорядка, осуществления государственной власти; возникает только на основе норм права (меры юридической ответственности содержатся в санкциях правоохранительных норм); является последствием виновного антиобщественного деяния – правонарушения; сопровождается государственным и общественным осуждением правонарушителя и совершенного им деяния; связана с принуждением и характеризуется определенными лишениями, а также с отрицательными для правонарушителя последствиями (морального или материального характера), которые он обязан претерпеть; государственное осуждение выражается в вынесении в отношении лица (либо организации), совершившего правонарушение, соответствующего правоприменительного акта; существует и реализуется в рамках охранительного правового отношения.

Указанные признаки характерны для любого вида ответственности. Основанием юридической ответственности является и должно непременно являться лишь наличие в действиях лица состава правонарушения. Состав правонарушения (преступления или проступка) образуется единством всех его сторон (объектом, субъектом, объективной и субъективной стороной правонарушения). Привлечение к юридической ответственности при отсутствии хотя бы одной из необходимых сторон данного состава правонарушения недопустимо и является нарушением законности и правопорядка.

Административная ответственность наряду с уголовной, гражданской и дисциплинарной выступает одним из видов юридической ответственности, устанавливаемой государством путем издания правовых норм, определяющих основание административной ответственности; правовые условия привлечения к административной ответственности, а также условия, исключающие и ограничивающие ее; субъектов административной ответственности; санкции (административные взыскания), которые всегда и везде выступают абсолютным элементом той или иной разновидности правовой ответственности, ибо по характеру санкции определяется и вид правовой ответственности.

Административной ответственности как виду юридической ответственности присущи все признаки последней. Она регулируется нормами права, состоит в официальном осуждении лица и применении к нему уполномоченными субъектами власти санкций правовых норм за совершенное правонарушение в процессуальной форме. Однако названные родовые признаки юридической ответственности в административном праве наполняются специфическим административно-правовым содержанием. Это касается оснований возникновения административной ответственности, ее мер, процедуры применения и исполнения этих мер.

В административном праве функцию наказания правонарушителей и следовательно мер ответственности выполняют административные взыскания.

При наличии юридического факта (административного правонарушения) «включается» механизм санкции правовой нормы и санкция из потенциальной возможности применения наказания преобразуется в действительное административное наказание, т. е. административное взыскание.

Ныне действующий КоАП в отличие от предшествующего законодательства об административных правонарушениях формулирует понятие административной ответственности, акцентирует внимание на ее особенностях, дающих возможность отграничить ее от иных видов юридической ответственности. В ст. 4.1 закреплено: «Административная ответственность выражается в применении административного взыскания к физическому лицу, совершившему административное правонарушение, а также к юридическому лицу, признанному виновным и подлежащему административной ответственности в соответствии с настоящим Кодексом».

Вместе с тем данное определение неполно отражает сущность и назначение административной ответственности, хотя в нем выделены два наиболее существенных признака административной ответственности: она выражается в применении

административного взыскания; ее основанием является только совершение административного правонарушения.

Доказанность вины субъекта административной ответственности в равной мере относится как к юридическим, так и физическим лицам.

Изучение проблем административной ответственности представляет определенную сложность, поскольку не только в законодательстве, но и в учебной, научной юридической литературе последовательно не приводится одна точка зрения на многие спорные вопросы.

В подобной ситуации следует руководствоваться административно-правовыми научными изысканиями, дающими основу для концептуального подхода к решению вопроса о понятии и сущности административной ответственности.

Основные признаки административной ответственности можно свести к следующему.

Во-первых, она является составной частью административного принуждения как вида государственного принуждения и обладает всеми его качествами (в частности, осуществляется многими органами государственной власти и в рамках внеслужебного подчинения и т. п.). Вместе с тем в административном праве из всех многочисленных мер административного принуждения (досмотр, задержание, реквизиция, изъятие и т. д.) только административные взыскания выполняют функцию наказания и только их применение влечет наступление административной ответственности (ст. 6.1 КоАП).

Во-вторых, она наступает за нарушение норм и правил, которые носят общеобязательный характер.

В-третьих, в отличие от других видов юридической ответственности, из которых не все имеют свою собственную отраслевую нормативно-правовую базу или имеют ее не в полном объеме (в частности, дисциплинарная ответственность ее вообще не имеет, а уголовная и гражданско-правовая реализуются через нормы уголовно-процессуального права, гражданско-процессуального права и хозяйственный процесс соответственно), административная ответственность урегулирована нормами именно административного права (материальными и процессуальными), которые содержат исчерпывающие перечни административных правонарушений, видов административных взысканий и субъектов, правомочных их налагать, детально регулируют этот процесс и в своей совокупности составляют нормативную основу административной ответственности и процессуальный порядок привлечения к ней.

В-четвертых, фактическим основанием административной ответственности является административное правонарушение, в то же время как уголовной – преступление, дисциплинарной – дисциплинарный проступок, материальной – причинение материального вреда (ущерба) или гражданско-правовой деликт. Субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица – предприятия, учреждения, организации, а тогда как уголовной и дисциплинарной – только физические лица.

В-пятых, процедура (процесс) привлечения к административной ответственности более проста, оперативна и экономична по сравнению с аналогичными проявлениями иных видов юридической ответственности (в частности, уголовной и гражданско-правовой), хотя и содержит при этом все необходимые гарантии законности его проведения и осуществления права на защиту (причем защиту не только судебную, как в случае с уголовным и гражданским процессом).

В-шестых, административное взыскание как мера административной ответственности всегда назначается органом или должностным лицом на неподчиненных ему субъектов, что существенно в этом плане отличает ее от дисциплинарной ответственности, которая (как и ответственность административная) регулируется в большинстве своем нормами административного права.

В-седьмых, административное взыскание как мера административной ответственности может назначаться широким кругом уполномоченных на это субъектов (ст. 3.1 ПиКоАП предусматривает в качестве таковых 25 видов несудебных органов, а также

судей общих судов и хозяйственных судов). дисциплинарные же взыскания могут назначаться только органами и должностными лицами, наделенными дисциплинарной властью (в пределах их компетенции), уголовные наказания – только судом, меры гражданско-правовой и материальной ответственности – в большинстве своем также только в судебном порядке (за исключением ряда случаев решения вопроса о материальной ответственности в административном порядке).

В-восьмых, меры административной ответственности в случае правонарушения применяются не всеми органами и должностными лицами, представляющими в общественных отношениях, регулируемых нормами административного права, исполнительную власть. Действующее законодательство определяет специальных субъектов, имеющих право привлекать к административной ответственности. Как правило, это органы, в управленческой компетенции которых преобладает удельный вес правоохранительных функций и полномочий по применению административно-принудительных мер (разнообразные контрольно-надзорные органы и их должностные лица).

В-девятых, практическая реализация административной ответственности не влечет за собой судимости, что существенно отличает ее в этом плане от ответственности уголовной и сближает с ответственностью дисциплинарной, где так же, как и при административной ответственности, лицо считается подвергнутым взысканию (наказанию) в течение установленного срока (один год, хотя методика его отсчета все же разная).

В-десятых, специфической особенностью административной ответственности является и то, что в ее цели входит не только защита административно-правовых норм в интересах обеспечения их реального исполнения, соблюдения и применения. Из характера задач законодательства об административной ответственности (защита человека, его прав и свобод, окружающей среды и санитарно-эпидемического благополучия населения и т. п.) вытекает вывод, нашедший свое отражение в Особенной части КоАП о том, что к административной ответственности могут привлекаться нарушители требований, содержащихся в нормах иных отраслей права. Имеются в виду нормы конституционного (гл. 9), экологического (гл. 15), финансового (гл. 11), предпринимательского (гл. 12) права и т. п.

Важная черта административной ответственности состоит и в том, что ее можно рассматривать как совокупность материальных и процессуальных правоотношений, т. е. материально-деликтных, вызванных совершением конкретного правонарушения, и административно-процессуальных, связанных с необходимостью собрать материалы о правонарушении и лице, его совершившем, рассмотреть дело, вынести законное, обоснованное и справедливое решение, обеспечить его исполнение. Нередко при реализации административной ответственности материальные и процессуальные правоотношения как бы сливаются, образуя единое целое. Например, штраф налагается и взимается на месте совершения административного правонарушения в порядке так называемого усеченного процесса ввиду очевидности и простоты самого характера административного правонарушения.

Несмотря на имеющиеся отличия административной ответственности от других видов юридической ответственности, следует отметить, что общим для всех них является то, что основанием возникновения любого вида юридической ответственности всегда выступает тот или иной вид правонарушения (административного, дисциплинарного, уголовного и др.). Но это не только правонарушение, перечень таких оснований более широк.

Таким образом, основаниями административной ответственности следует считать совокупность факторов, наличие которых может повлечь за собой данный вид юридической ответственности:

О нормативное основание, т. е. наличие норм права, устанавливающих административную ответственность и регулирующих ее;

О фактическое основание, каковым является деяние (действие или бездействие) конкретного лица, нарушающего правовые предписания, охраняемые административными санкциями (наличие административного правонарушения);

О процессуальное основание, каковым является правоприменительный акт компетентного субъекта о назначении административного взыскания на конкретное лицо за конкретное административное правонарушение.

Процессуальное основание административной ответственности так же неотъемлемо, как нормативное и фактическое, поскольку любые нормы права, устанавливающие юридическую (в том числе и административную) ответственность, на практике реализуются посредством принятия (издания) полномочным на то органом или должностным лицом индивидуальных юридических актов, основанных на требованиях соответствующих материальных и процессуальных норм. Иными словами, нормативное и фактическое основания административной ответственности, т. е. конкретное противоправное деяние и норма права, устанавливающая административную ответственность за него, могут иметь место, но до издания (наличия) соответствующего акта государства в лице его органа или должностного лица о привлечении виновного субъекта к административной ответственности за совершение им деяния в нарушение требований данной нормы (данный акт именуется как постановление о назначении административного взыскания) самой административной ответственности как таковой не будет.

На основании изложенного можно сформулировать понятие административной ответственности.

Административная ответственность – это разновидность юридической ответственности, которая выражается в применении уполномоченными на то органами или должностными лицами административного взыскания к гражданам и юридическим лицам, совершившим административное правонарушение.

Раскрытие сущности административной ответственности предполагает уяснение ее целей, а также средств их достижения. Категория «цель» показывает назначение юридической ответственности в обществе.

Цели административной ответственности – это те конечные результаты, к которым стремится государство при ее реализации. От того, какие будут поставлены цели перед административной ответственностью, зависят подходы государства к борьбе с административными правонарушениями, выбор строгости мер, применяемых к правонарушителям. Следует отметить, что вопрос о целях административной ответственности является одной из наименее разработанных проблем. В известной мере это объясняется отсутствием в административном законодательстве нормы, определяющей цели административной ответственности, как это имеет место в уголовном законодательстве.

В теории права обычно отмечают, что юридическая ответственность преследует две цели – защиту правопорядка и воспитание граждан, которые конкретизируются в функциях юридической ответственности, причем их содержание различно в зависимости от вида ответственности.

Цель административной ответственности опосредуется через функции, которые она выполняет: превентивную (или предупредительно-воспитательную, причем здесь выделяют частную и общую превенцию), репрессивную (именуемую еще карательной или штрафной) и сигнализационную.

Первая призвана осуществлять общее предупреждение правонарушений, т. е. побуждать субъектов права к соблюдению и уважительному отношению к закону. Ее неотъемлемой частью является нравственная перестройка личности, в основе которой лежит моральное воздействие на субъект правоотношения, предотвращающее его противоправное поведение.

Вторая проявляется в тех неблагоприятных последствиях, которые выражены в санкциях правовых норм и которые должен претерпевать правонарушитель в силу совершенного им противоправного деяния.

Третья функция находит свое отражение при характеристике правонарушителя. Так, продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его, либо повторное в течение года совершение однорядного

административного правонарушения лицом, ранее уже привлекавшимся к административной ответственности, является обстоятельством, отягчающим административную ответственность (ст. 7.3 КоАП), и сигнализируют о необходимости применения наиболее строгих мер административного наказания к виновному лицу.

Цели административной ответственности можно определить и через цели административного взыскания как меры этой ответственности, ибо данные цели имеют не только репрессивный характер, но и явную предупредительную, профилактическую направленность, о чем прямо сказано в ст. 6.1 КоАП.

К таким целям относятся: воспитание физического лица, совершившего административное правонарушение; предупреждение совершения новых административных правонарушений физическим и юридическим лицом, совершившим такое правонарушение (частное предупреждение); предупреждение совершения административного правонарушения другими лицами (общее предупреждение).

Превентивная (профилактическая, предупредительно-воспитательная) функция административной ответственности в настоящее время выводится законодателем на передний план.

Рассматривая юридическую (в том числе и административную) ответственность как некое материальное охранительное отношение, можно сделать вывод о том, что это правоотношение, являясь по своей природе длящимся, имеет определенные стадии своего развития, причем за основу выделения определенных стадий юридической ответственности следует брать соотношение степени познания совершенного правонарушения уполномоченными на то государственными органами и должностными лицами и изменений, происходящих в правовом статусе правонарушителя, т. е. в объекте правоотношения ответственности.

В этой связи различные авторы выделяют свои концепции о стадиях юридической ответственности. Так, М.В. Заднепровская выделяет всего две стадии: «стадию состояния» прав и обязанностей субъектов правоотношения ответственности (такowymi субъектами всегда выступают государство в лице его определенного органа или должностного лица, с одной стороны, и лицо, совершившее правонарушение, с другой стороны) и стадию реализации прав и обязанностей субъектов правоотношения ответственности. Б.Т. Базылев выделяет таких стадий уже три: становление (первоначальное развитие), конкретизация и осуществление юридической ответственности, Б.Л. Назаров – четыре: стадию возникновения юридической ответственности; стадию выявления юридической ответственности; стадию опосредования юридической ответственности (т. е. официальную оценку в правоприменительных актах компетентных на это органов); стадию реализации юридической ответственности.

Основное различие в этих концепциях состоит в том, что их авторы по-разному определяют момент возникновения правоотношения ответственности, и если их объединить воедино, то наиболее уместное деление административной, как и любой другой юридической ответственности, на отдельные самостоятельные стадии будет, на наш взгляд, в концепции И.В.Тимошенко. По его мнению, к стадиям административной ответственности относятся следующие:

стадия возникновения юридической ответственности (от момента совершения правонарушения и до момента обнаружения его должностными лицами компетентных государственных органов);

стадия конкретизации юридической ответственности (от момента обнаружения правонарушения должностными лицами компетентных органов государства и до вступления в законную силу акта применения права, признающего факт правонарушения, совершенного конкретным лицом);

стадия реализации юридической ответственности (от момента вступления в законную силу правоприменительного акта государственного органа, признающего факт совершения правонарушения конкретным лицом, до момента окончания исполнения взыскания).

### 3. Принципы и субъекты административной ответственности

Под принципами административной ответственности следует понимать основные правовые начала, характеризующие ее сущность, смысл и назначение. При всей внешней декларативности они имеют большое значение, служат теоретико-познавательным фундаментом правовой подотрасли административного права – административной ответственности и своего рода ценностным ориентиром для правотворчества и правоприменения в данной сфере. В качестве отдельных формул они закреплены в нормах права, что придает им государственную и нормативную определенность, обязательность их исполнения при привлечении виновных к административной ответственности.

Впервые в административном законодательстве принципы административной ответственности получили системное закрепление в ст. 4.2 КоАП. К ним относятся: принцип законности; принцип равенства перед законом; принцип неотвратимости ответственности; принцип виновной ответственности; принцип справедливости; принцип гуманизма и др.

Принцип законности привлечения к ответственности означает, что ответственность за административные правонарушения наступает лишь в случаях, прямо предусмотренных предписаниями соответствующих правовых норм, и в строгом соответствии с установленными для этого требованиями. Административная ответственность должна наступать только за деяние, являющееся противоправным, т. е. запрещенным нормами права. К виновным могут быть применены меры воздействия только в пределах и видах, предусмотренных санкцией административно-правовой нормы. С точки зрения процессуальной стороны административной ответственности главное требование законности состоит в том, чтобы ответственность данного конкретного физического или юридического лица была строго обоснованной.

Нарушение требований законности, предъявляемых к ее материальной и процессуальной стороне, превращает ответственность в беззаконие, грубое нарушение прав участников общественных отношений.

Действующим же законодательством предусмотрены и специальные гарантии законности привлечения к административной ответственности, предупреждающие и всячески пресекающие выход за рамки закона, злоупотребления и ошибки при применении как материально-правовых норм (неправильная юридическая квалификация деяния, определение меры административного наказания вне пределов предусмотренной для этого санкции соответствующей статьи КоАП), так и норм процессуальных (процедуры рассмотрения дела об административном правонарушении по существу, сбор, фиксирование и исследование доказательств, обжалование вынесенного по делу постановления и др.).

Принцип равенства перед законом означает, что 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 или места пребывания, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица, привлекаемые к административной ответственности, также равны перед законом и подлежат административной ответственности независимо от формы собственности, местонахождения, организационно-правовой формы и подчиненности и т. д.

Неотвратимость как принцип административной ответственности подразумевает, что любое административное правонарушение должно быть раскрыто, лицо, его совершившее, подвергнуто ответственности, а наложенное взыскание реально исполнено. Ни одно административное правонарушение не должно оставаться безнаказанным. Безнаказанность всегда стимулирует новые правонарушения, способствует формированию у правонарушителей более стойких антиобщественных наклонностей и привычек. Реализация данного принципа является существенным фактором эффективной борьбы с правонарушениями вообще и административными правонарушениями в частности, а также

является одним из основных показателей качества всей правоохранительной и правоприменительной деятельности уполномоченных на это государственных органов и должностных лиц.

Под принципом наступления ответственности только при наличии вины в действиях правонарушителя следует понимать, что без нее [вины] вообще беспредметно говорить об административном правонарушении, а следовательно и об ответственности за него. В КоАП прямо закреплено, что 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 (ч. 5 ст. 4.2); лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина (ч. 6 ст. 4.2).

Наличие вины физического лица означает осознание этим лицом недопустимости (противоправности) своего поведения и вызванных им результатов, а юридическое лицо признается виновным, когда будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения норм и правил, за нарушение которых установлена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по соблюдению этих норм и правил.

Справедливость как принцип юридической ответственности выражается в том, что мера административной ответственности должна быть соразмерна с тяжестью совершенного административного правонарушения. При привлечении лица к ответственности за совершение того или иного административного правонарушения правоприменитель должен учесть все обстоятельства совершенного правонарушения (время, место, способ совершения правонарушения, наличие или отсутствие в деле обстоятельств, смягчающих или отягчающих ответственность, и др.) и с учетом всех этих обстоятельств определить меру ответственности в пределах санкции соответствующей правовой нормы Особенной части КоАП. За одно правонарушение лицо подлежит административной ответственности только один раз (хотя одновременно могут быть применены несколько видов административных взысканий, например штраф с конфискацией имущества). Закон, устанавливающий ответственность или усиливающий ее, не может иметь обратной силы.

Индивидуализация наказания – неперемное условие результативности принципа справедливости – заключается в том, что каждый правонарушитель должен быть подвергнут принудительному воздействию со стороны государства лишь за те противоправные деяния, которые он непосредственно совершил (с учетом всех вышеперечисленных обстоятельств). Иными словами, если административное правонарушение совершено в соучастии, то при назначении административного наказания правоприменителем должны быть учтены степень и характер вины каждого из соучастников в совершении данного правонарушения. Индивидуализация наказания позволяет учитывать все многообразие явлений и обстоятельств объективного и субъективного порядка, сопутствующих правонарушению, и избирать наиболее целесообразное, гуманное наказание. Строгая индивидуализация ответственности способствует повышению ее эффективности, решению задач исправления и перевоспитания правонарушителей.

Принцип гуманизма в применении мер административной ответственности означает прежде всего то, что эти меры должны быть справедливыми и разумными, соразмерными характеру административного правонарушения. Они могут применяться лишь тогда, когда это действительно необходимо для воспитания самого правонарушителя и других неустойчивых членов общества, и не должны быть жестокими. Необходимо помнить об индивидуализации применяемых мер административной ответственности в зависимости от конкретных обстоятельств и тяжести совершенного правонарушения, личности правонарушителя. Смягчение мер административной ответственности или вообще не применение последних возможно, если цели административной ответственности могут быть достигнуты иным путем. Одинаково негуманным и несправедливым будет как неразумное

завышение наказания виновному лицу, так и его необоснованное снижение злостному правонарушителю.

Своевременность как принцип юридической ответственности означает возможность привлечения правонарушителя к ответственности лишь в течение так называемого срока давности привлечения к ответственности, т. е. времени, не слишком отдаленного от факта правонарушения. Для административных правонарушений, в частности, такой срок определен в ст. 7.6 КоАП и по общему правилу составляет два месяца со дня совершения административного правонарушения либо при совершении длящихся проступков – два месяца с их обнаружения. Есть и специальные сроки давности, например, за совершение административного правонарушения против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования – не позднее шести месяцев со дня его совершения.

Принцип ответственности за противоправное деяние, а не за мысли, предполагает, что лицо, привлекаемое к административной ответственности за совершение того или иного административного правонарушения, может быть наказано за мысли лишь в том случае, если они получили внешнее выражение. Иными словами, основанием для привлечения лица к административной ответственности могут служить только его противоправные действия (или в ряде случаев бездействие). Например, само по себе намерение лица – участника внешнеэкономической деятельности без надлежащих на то законных оснований ввезти в страну или вывезти из нее какие-либо товары не влечет за собой административной ответственности, а вот предоставление этим лицом в таможенный орган документов, содержащих недостоверные сведения, дающие ему право на перемещение через таможенную границу таких товаров либо перемещение этих товаров через таможенную границу помимо таможенного контроля, т. е. совершение им конкретных действий по реализации своего намерения, уже влекут за собой ответственность, предусмотренную ст. 14.4, 14.5 КоАП.

Принцип целесообразности обычно рассматривается как соответствие меры наказания целям юридической ответственности. Целесообразность предполагает строгую индивидуализацию карательных мер в зависимости от тяжести совершенного правонарушения, свойств личности нарушителя, обстоятельств совершения правонарушения. Вынесение наиболее целесообразного в каждом конкретном случае решения обеспечивается тем, что санкции правоохранительных норм права имеют, как правило, относительно-определенный или альтернативный характер, т. е. оставляют свободу выбора; в законодательстве установлены обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность (ст. 7.2, 7.3 КоАП); основания освобождения от административной ответственности (гл. 8 КоАП). По своему содержанию принцип целесообразности в вопросах юридической ответственности означает вообще разумность в ее осуществлении на основе соблюдения принципов законности гуманизма и строгой индивидуализации мер воздействия. Целесообразность не исключает и не противопоставляется иным принципам административной ответственности, а взаимодействует с ними, не умаляя их самостоятельности.

#### Административная ответственность физических лиц

Физические лица как субъекты административной ответственности многочисленны и разнообразны. Это граждане Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства, должностные лица и иные работники юридического лица, индивидуальные предприниматели, малолетние и несовершеннолетние. В статьях Особенной части названы и иные лица – родители и лица, их заменяющие (ст. 9.4), кассир юридического лица (ст. 11.7), служащий биржи (ст. 12.14), председатель и члены приемной комиссии (ст. 21.6), и др.

Физические лица как субъекты административной ответственности в теории права разделяются на такие три вида – общий, специальный и особый.

Общим субъектам административной ответственности присущи признаки (возраст и вменяемость), которыми должно обладать любое физическое лицо, привлекаемое к административной ответственности. К общим субъектам относятся прежде всего граждане Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства, которые, как правило,



в статьях Особенной части в качестве отдельного субъекта не выделяются. Только по отдельным видам административных правонарушений эти лица выступают в качестве самостоятельного субъекта. К таким правонарушениям КоАП относит, например, предоставление иностранным гражданином или лицом без гражданства иностранной безвозмездной помощи на цели, запрещенные законом (ст. 23.24); незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь (ст. 23.29); нарушение пограничного режима (ст. 23.30); нарушение режима Государственной границы Республики Беларусь (ст. 23.31); нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Республики Беларусь (ст. 23.32); нарушение правил пребывания в Республике Беларусь, а также правил транзитного проезда (транзита) через территорию Республики Беларусь (ст. 23.55).

Специальный субъект административной ответственности – физическое лицо, вменяемое, достигшее установленного законом возраста и совершившее административное правонарушение, в состав которого включены какие-либо специальные признаки субъекта, дополняющие общие (при условии, если лицо несет за совершение данного правонарушения административную ответственность). Например, должностной обязанностью служащего может быть организация, обеспечение строгого соблюдения определенных общеобязательных правил. Так, выполнение санитарных, противопожарных правил – долг всех граждан, а для служащих – еще и трудовая обязанность, поэтому при нарушении таких норм они должны наказываться более строго.

Появление этих специальных признаков в законе отражает стремление законодателя дифференцировать ответственность различных категорий граждан, а значит создать условия для индивидуального, справедливого воздействия на правонарушителей.

Специальные признаки в научной литературе подразделяют на группы, отражающие особенности труда, служебного положения (должностное лицо, капитан судна, работник торговли, водитель др.); прошлое противоправное поведение (лицо, находящееся под превентивным надзором; лицо, привлекавшееся к административной ответственности; злостный правонарушитель и др.); иные особенности правового статуса граждан (военнообязанный, иностранец и др.).

Специальные субъекты могут совершать как отдельные правонарушения, присущие только им в силу их правового статуса, так и правонарушения наравне с общими субъектами.

Признаки общего и специального субъекта включены в состав административного правонарушения, но наряду с ними в правовых актах называется значительное число признаков, характеризующих субъекта правонарушения и не входящих в состав административного правонарушения, однако влияющих на вид и размер административного взыскания, порядок его применения. В правовой литературе их относят к особым субъектам административной ответственности.

Особый субъект административной ответственности – только физическое лицо, вменяемое, достигшее установленного законом возраста и совершившее административное правонарушение, но в силу особенностей своего специального административно-правового статуса подпадающее под действие исключений из общих положений административно-деликтного законодательства. Особые признаки субъекта административной ответственности закрепляются в статьях Общей части КоАП или даже других актах и при квалификации действий не учитываются.

К рассматриваемой группе правонарушителей относятся: несовершеннолетние; беременные женщины; женщины и одинокие мужчины, имеющие на иждивении несовершеннолетних детей или детей-инвалидов; инвалиды I и II группы; военнослужащие; лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел и другие лица, указанные в ч. 6 ст. 8.2 ПиКоАП.

Несовершеннолетний – физическое лицо, которое на момент совершения административного правонарушения не достигло 18-летнего возраста (ст. 1.3 КоАП). Действующим административным законодательством полностью разрешен вопрос о возрасте гражданина как субъекта ответственности. КоАП устанавливает общее правило,

согласно которому, административной ответственности подлежат физические лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения 16 летнего возраста (ч. 1 ст. 4.3). Вместе с тем в отличие от КоАП 1984 г. законодатель сделал и исключение, в соответствии с которым за отдельные административные правонарушения к ответственности могут привлекаться физические лица, достигшие на момент совершения правонарушения 14-летнего возраста. Виды этих правонарушений перечислены в ч. 2 ст. 4.3.

Физическое лицо, совершившее запрещенное КоАП деяние в возрасте от 14 до 16 лет, подлежит административной ответственности лишь: за умышленное причинение телесного повреждения (ст. 9.1); мелкое хищение (ст. 10.5); умышленное уничтожение либо повреждение имущества (ст. 10.9); нарушение требований пожарной безопасности в лесах или на торфяниках (ст. 15.29); жестокое обращение с животными (ст. 15.45); разжигание костров в запрещенных местах (ст. 15.58); мелкое хулиганство (ст. 17.1); нарушение правил, обеспечивающих безопасность движения на железнодорожном или городском электрическом транспорте (ч. 1–3, 5 ст. 18.3); нарушение правил пользования средствами железнодорожного транспорта (ст. 18.4); нарушение правил пользования транспортным средством (ст. 18.9); нарушение правил пользования метрополитеном (ст. 18.10); нарушение требований по обеспечению сохранности грузов на транспорте (ст. 18.34); уничтожение, повреждение либо утрату историко-культурных ценностей или материальных объектов, которым может быть присвоен статус историко-культурной ценности (ст. 19.4); нарушение порядка вскрытия воинских захоронений либо проведения поисковых работ (ст. 19.7); незаконные действия в отношении газового, пневматического или метательного оружия (ст. 23.46); незаконные действия в отношении холодного оружия (ст. 23.47).

Не подлежит административной ответственности физическое лицо, достигшее возраста, предусмотренного ч. 1 или 2 ст. 4.3, если будет установлено, что вследствие отставания в умственном развитии, не связанного с психическим расстройством (заболеванием), оно во время совершения деяния было не способно сознавать его фактический характер или противоправность.

Несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет привлекаются к административной ответственности с некоторыми особенностями в соответствии со ст. 4.6 КоАП.

На несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет не может налагаться административное взыскание в виде административного ареста, а на несовершеннолетних в возрасте от 14 до 16 лет – административные взыскания в виде штрафа (за исключением случаев, когда они имеют свои заработок, стипендию и (или) иной собственный доход) или исправительных работ.

На несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет может налагаться административное взыскание в виде предупреждения независимо от того, предусмотрено ли оно в санкции статьи Особенной части КоАП.

Действующее законодательство предусматривает возможность привлечения к административной ответственности родителей несовершеннолетних за невыполнение родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по воспитанию несовершеннолетних детей, повлекшее совершение несовершеннолетним в возрасте до 16 лет деяния, содержащего признаки административного правонарушения, либо преступления, административная или уголовная ответственность за которые наступает после достижения этого возраста (ст. 9.4 КоАП).

Должностные лица относятся к специальным субъектам административной ответственности. Согласно ст. 1.3 КоАП под должностным лицом следует понимать физическое лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, либо лицо, уполномоченное в установленном порядке на совершение юридически значимых действий, а также государственный служащий, имеющий право в пределах своей компетенции отдавать распоряжения или приказы и принимать решения относительно лиц, не подчиненных ему по службе.

Специальные признаки должностного лица как субъекта административной ответственности в Общей части КоАП не названы. Они предусмотрены статьями Особенной части.

Административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Как правило, в правовых нормах в качестве субъектов административной ответственности предусмотрены должностные лица без указания их должностных полномочий. Это имеет место, например, в случае нарушения правил использования участков земель лесного фонда (ст. 15.24); нарушение порядка обращения имущества в доход государства (ст. 23.8) и в других случаях.

Иногда административной ответственности подлежат конкретные категории должностных лиц. Например, за допуск к участию в дорожном движении транспортного средства, имеющего неисправности, при наличии которых его участие в дорожном движении запрещено, или переоборудованного без соответствующего разрешения, или не зарегистрированного в установленном порядке, или не прошедшего государственного технического осмотра, наказываются должностные лица, ответственные за техническое состояние и эксплуатацию транспортных средств (ст. 18.24).

Особенностями административной ответственности должностных лиц как специальных субъектов является то, что, во-первых, фактическим основанием административной ответственности должностных лиц выступает административно-дисциплинарное правонарушение, отличающееся от обычного административного правонарушения определенной спецификой; во-вторых, за совершенное административное правонарушение на должностное лицо может быть наложено административное и дисциплинарное взыскание; в-третьих, в целом и даже в пределах одного и того же административного правонарушения законодательство устанавливает для должностных лиц более строгие административные взыскания, чем для граждан.

Находящиеся на территории Республики Беларусь иностранные граждане и лица без гражданства подлежат административной ответственности на общих основаниях с гражданами Республики Беларусь, если иное не установлено законом.

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.

Лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Республики Беларусь, совершившие административные правонарушения вне пределов Республики Беларусь, подлежат ответственности по КоАП, если совершенные ими деяния признаны в республике административными правонарушениями и наказуемы в государстве, на территории которого они были совершены, и если эти лица не были привлечены к ответственности в этом государстве.

Административная ответственность индивидуального предпринимателя

В соответствии со ст. 1 закона Республики Беларусь «О предпринимательстве в Республике Беларусь» индивидуальный предприниматель – это лицо (гражданин), осуществляющее самостоятельно и инициативно деятельность, направленную на получение прибыли или личного дохода, от своего имени, на свой риск и под свою имущественную ответственность или от имени и под имущественную ответственность юридического лица.

Субъектом административной ответственности индивидуальный предприниматель может быть только при наличии двух условий: если им совершено административное правонарушение, связанное с осуществляемой им предпринимательской деятельностью; если административная ответственность за такое противоправное деяние предусмотрена статьей Особенной части КоАП.

В этом случае привлечение индивидуального предпринимателя к административной ответственности исключает наложение на него административного взыскания, предусмотренного той же статьей Особенной части для физического лица (ч. 1 ст. 4.8 КоАП).

#### Административная ответственность юридических лиц

Административная ответственность распространяется не только на физических лиц, но все в большей мере и на юридических. Законодательство об административной ответственности организаций еще не представляет собой систему, сложившуюся на основе четкой научной концепции. Но данный институт административного права в последние годы динамично развивается, и в КоАП значительное место отведено правовым основам назначения административных взысканий юридическим лицам (предприятиям, учреждениям, организациям).

Понятие юридического лица определено в ст. 44 Гражданского кодекса Республики Беларусь. Юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество, несет самостоятельную ответственность по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, исполнять обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридическое лицо должно иметь самостоятельный баланс.

Юридическое лицо может быть субъектом административной ответственности только за совершенные административные правонарушения, прямо предусмотренные статьями Особенной части КоАП.

Административную ответственность юридических лиц характеризуют традиционные признаки состава административного правонарушения (объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона). Однако они обладают существенными особенностями, отличающими их от аналогичных признаков, характеризующих состав административного правонарушения, совершаемого физическими лицами. Прежде всего это касается понятия вины.

Вина – необходимое условие всякой ответственности. Не может быть ни административной, ни дисциплинарной, ни уголовной ответственности без наличия вины, т. е. виновного совершения противоправного действия (бездействия). Естественно, понятие вины применительно к юридическим лицам должно иметь иное содержание, чем в случаях привлечения к административной ответственности физических лиц, при этом выяснение характера вины в отношении юридических лиц через призму классического понимания умысла или неосторожности является беспредметным. В теории права вина юридического лица всегда рассматривалась как принятие либо непринятие всех необходимых и возможных мер для предотвращения нарушения либо смягчения его неблагоприятных последствий. Иными словами, фактически исследовался вопрос о наличии либо отсутствии вины с учетом конкретных действий или бездействия, активности юридического лица в связи с нарушением установленных законодательством правил, норм, стандартов.

В административном праве может существовать комплексное понимание вины юридического лица, включающее объективный и субъективный подходы.

Объективная вина, как это установлено ст. 3.5 КоАП, представляет собой вину юридического лица с точки зрения государственного органа, назначающего административное наказание в зависимости от характера конкретных действий или бездействия юридического лица, нарушающего установленные правила, т. е. юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если этим юридическим лицом не соблюдены нормы (правила), за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, и данным лицом не были приняты все меры по их соблюдению.

Субъективная вина – отношение организации в лице ее администрации, конкретных должностных лиц к противоправному деянию. Иными словами, назначение административного взыскания юридическому лицу не освобождает от административной

ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо (ч. 7 ст. 4.8 КоАП).

Данные элементы вины образуют общее понятие вины юридического лица как признака совершенного им правонарушения и элемента его юридического состава. Таким образом, исключается представление о возможности невиновной ответственности юридических лиц как якобы отличительной особенности административной ответственности организаций, предприятий и учреждений.

Мерой ответственности применительно к юридическим лицам может служить только административное взыскание.

Наиболее распространенным видом административного взыскания, применяемого к юридическим лицам, в настоящее время остается штраф, исчисляемый в абсолютном и относительном размере. Возможно также применение таких мер, как лишение права заниматься определенной деятельностью; конфискация; взыскание стоимости предмета административного правонарушения и др.

Характеризуя административную ответственность юридических лиц как неблагоприятные последствия виновного неисполнения обязанности, нельзя удовлетвориться ее пониманием только в качестве ответственности за противоправное деяние. Применение административного наказания к юридическому лицу осуществляется не только для наказания за вину, но также с целью обеспечения выполнения организацией своих обязанностей, требований государственных органов.

Обобщая сказанное, можно дать следующее определение: административная ответственность юридических лиц – это применение к организациям, обладающим соответствующей административной правосубъектностью, административных взысканий за неисполнение или ненадлежащее исполнение установленных государством правил, норм и стандартов с целью государственного осуждения противоправной деятельности, обеспечения выполнения возложенных на них обязанностей, предупреждения правонарушений.

Освобождение от административной ответственности, ее исключение и ограничение

Административная ответственность является эффективным средством противодействия правонарушениям, действенным инструментом укрепления дисциплины и организованности во всех сферах государственного управления. Законодательство закрепляет принцип неотвратимости ответственности (ч. 5 ст. 4.2 КоАП), согласно которому каждое лицо, признанное виновным в совершении административного правонарушения, подлежит административной ответственности. В то же время, базируясь на принципах демократизма, гуманности, экономии средств государственного принуждения и последовательного использования убеждения, законодатель предусматривает возможность освобождения лиц, совершивших административное правонарушение, от административной ответственности при наличии соответствующих оснований, при этом в первую очередь должны учитываться характер правонарушения и личность правонарушителя. Закон не конкретизирует содержания этих понятий, но из содержания статей КоАП логично следует, чтобы при освобождении от административной ответственности должны быть тщательно учтены все объективные и субъективные стороны состава правонарушения, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность.

Под основанием освобождения от юридической ответственности следует понимать юридические факты или фактические обстоятельства, при наличии которых в силу норм права снимается обязанность претерпевать меры государственного принудительного воздействия за совершенное правонарушение.

Освобождение от юридической ответственности – отказ компетентных органов государства в предусмотренных законом случаях от осуждения (порицания) поведения и применения мер государственного принуждения.

В определенной мере институт освобождения является исключением из правил наступления юридической ответственности за совершенное правонарушение. В таких ситуациях субъект правонарушения не становится субъектом юридической ответственности, хотя обычно эти правовые категории тождественны.

Главное при решении вопроса об освобождении нарушителя от административной ответственности состоит в том, чтобы органом (должностным лицом) были тщательно учтены все объективные и субъективные стороны состава правонарушения, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность.

Понятие «освобождение от юридической ответственности» надо отличать от понятия «исключение юридической ответственности», а также от понятия «освобождение от взыскания». У них разные основания.

Если в первом случае мы имеем дело с правонарушениями, за которые ответственность уже имеет место и речь идет исключительно о правовых основаниях возможного освобождения от нее, то во втором случае ответственность не наступает в силу определенных юридических условий или физического состояния лица, ибо состав правонарушения отсутствует. Различие между понятиями состоит и в том, что если освобождение от правовой ответственности предполагает снятие обязанности претерпевать меры государственно-принудительного воздействия за совершенное правонарушение, то с исключением правовой ответственности связывается недопустимость правовой ответственности.

Для освобождения от административной ответственности требуется ряд условий, которые в КоАП не получили закрепления в отдельной статье, но логически вытекают из содержания гл. 8 «Основания для освобождения от административной ответственности».

К условиям освобождения от административной ответственности можно отнести: наличие основания для привлечения к административной ответственности, которым является административное правонарушение со всеми его составляющими; признание присутствия правонарушения органом (должностным лицом), компетентным налагать административное взыскание; дело о совершении административного правонарушения, рассматриваемое компетентным органом (должностным лицом); убежденность органа (должностного лица), рассматривающего дело об административном правонарушении, в том, что цели административной ответственности будут достигнуты без применения административного взыскания.

К основаниям освобождения от административной ответственности КоАП относит: малозначительность правонарушения (ст. 8.2); наличие обстоятельств, смягчающих ответственность (ст. 8.3); примирение с потерпевшим (ст. 8.4); наличие таких субъектов ответственности, как военнослужащие и иные лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о дисциплине (ст. 8.5); жертв торговли людьми (ст. 8.7).

Главное при решении вопроса об освобождении нарушителя от административной ответственности состоит в том, чтобы органом (должностным лицом) были тщательно учтены все объективные и субъективные стороны состава правонарушения, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность.

Любое противоправное деяние, как уже отмечалось, влечет за собой юридическую ответственность. Однако в отдельных случаях закон допускает совершение действий, которые формально содержат признаки административного правонарушения, но в силу определенных обстоятельств: не признает их противоправными (гл. 5 КоАП); исключает административный процесс (ст. 9.6 ПиКоАП). В соответствии с этими обстоятельствами исключается и административная ответственность.

К обстоятельствам, исключающим признание деяния административным правонарушением, КоАП относит: необходимую оборону (ст. 5.1); причинение вреда при задержании физического лица, совершившего преступление или административное правонарушение (ст. 5.2); крайнюю необходимость (ст. 5.3); обоснованный риск (ст. 5.4).

Выяснить наличие или отсутствие признаков в деянии лица, исключających административную ответственность, должен орган (должностное лицо), рассматривающий дело по существу.

Освобождение от юридической ответственности и освобождение от административного взыскания имеют принципиальную общность, которая заключается в том, что в обоих случаях государство отказывается подвергать виновного мерам принуждения, которые предусмотрены законом. Вместе с тем эти правовые явления существенно отличаются друг от друга. Во-первых, по основаниям применения. Освобождение от ответственности допускается по общему правилу лишь в тех случаях, когда правонарушение не представляет большой общественной опасности, тогда как освобождение от взыскания с этим признаком жестко не связано. Во-вторых, от административной ответственности лицо может быть освобождено на любой стадии административно-деликтного процесса, от наказания – только после вынесения постановления о наложении административного взыскания.

Освобождаться от административного взыскания могут как физические, так и юридические лица и только по основаниям, предусмотренным законодательством.

Основания освобождения физического лица от административного взыскания закреплены ст. 8.6 КоАП. Физическое лицо, заболевшее после наложения на него административного взыскания психической или иной тяжелой болезнью, может быть освобождено от административного взыскания, при этом учитываются характер совершенного административного правонарушения, личность физического лица, совершившего его, характер заболевания и другие обстоятельства. В зависимости от этих обстоятельств административное взыскание, назначенное физическому лицу, может быть заменено более мягким.

Решение об освобождении от административного взыскания имеет право принимать компетентный орган (должностное лицо), имеющий право налагать административное взыскание.

Индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, подвергнутые административному взысканию и ходатайствующие об освобождении от административного взыскания в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь, могут быть по решению президента Республики Беларусь полностью или частично освобождены от административного взыскания. Ходатайство об освобождении от административного взыскания указанных лиц рассматривается в порядке, предусмотренном законодательными актами Республики Беларусь.

Существует институт ограничения административной ответственности. Ограничения связаны прежде всего с особенностями субъектов административных правонарушений, предусмотренными административным законодательством или учитываемыми правоприменителями в рамках административного усмотрения. В частности, КоАП исключает возможность применения некоторых административных взысканий в зависимости от тех или иных особенностей субъекта административного правонарушения. Так, согласно ч. 2 ст. 6.7 КоАП 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, лицам, имеющим на иждивении инвалидов I группы, лицам, осуществляющим уход за престарелыми, достигшими 80-летнего возраста, а также к несовершеннолетним в возрасте от 14 до 18 лет (ч. 2 ст. 4.6 КоАП), лицам, на которых распространяется статус военнослужащего, лицам начальствующего и рядового состава ОВД, органов финансов расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям (ч. 1 ст. 4.7 КоАП).

Лишение права управления транспортными средствами не может применяться к физическому лицу, которое пользуется этими средствами в связи с инвалидностью, за исключением случаев управления транспортным средством в состоянии алкогольного

опьянения либо состоянии, вызванном потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ, отказа от прохождения в установленном порядке проверки (освидетельствования) на предмет определения состояния алкогольного опьянения либо состояния, вызванного потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ, или употребления алкогольных напитков, наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ до прохождения проверки (освидетельствования) на предмет определения состояния алкогольного опьянения либо состояния, вызванного потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ (ч. 3 ст. 6.8 КоАП).

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 55 лет и мужчинам в возрасте старше 60 лет (ч. 3 ст. 6,6 КоАП).

В законодательном порядке предусматривается ограничение оснований для применения административных взысканий в отношении военнослужащих и приравненных к ним лиц: судей, прокуроров, лиц, пользующихся дипломатической неприкосновенностью, иностранных граждан, обладающих иммунитетом и привилегиями от административной юрисдикции на территории республики Беларусь.

Ограничение оснований для применения административных взысканий предусмотрено для лиц, занимающих высшие государственные должности Республики Беларусь; лиц, должность которых включена в кадровый реестр Главы государства; членов Совета Республики; депутаты Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь и депутатов местных Советов депутатов (ч. 6 ст. 8.2 ПиКоАП).

### **Тема 19. Административное правонарушение: понятие, признаки, юридический состав**

Вопросы:

1. Административный проступок как основание административной ответственности, его юридический состав.
2. Отличие административного проступка от преступления и дисциплинарного правонарушения.

1. Административный проступок как основание административной ответственности, его юридический состав

В сфере государственного управления реализуются многообразные интересы государства, общества и граждан. Стабильность общественных отношений, возникающих в данной сфере, обеспечивается их закреплением в нормах права, среди которых значительное место занимают различные юридически обязательные правила, имеющие своей целью обеспечение правопорядка и государственной дисциплины в определенных сферах деятельности, непосредственно затрагивающих интересы всех или большинства граждан, а также организаций независимо от их организационной подчиненности и формы собственности. Соблюдение таких правил соответствует интересам граждан, общества и государства, а их нарушение противоречит им и нередко приводит к вредным и даже общественно опасным последствиям.

Обязательные правила адресованы широкому кругу субъектов: одни – всем гражданам и юридическим лицам, другие – работникам тех или иных отраслей хозяйства, социально-культурной и административно-политической деятельности, третьи – должностным лицам, занимающим определенные должности в государственных, общественных, коммерческих организациях.

Одна из существенных особенностей обязательных правил состоит в том, что они защищаются административными санкциями, а их нарушение квалифицируется в качестве административного правонарушения, являющегося основанием административной ответственности.



Основные признаки и юридическая характеристика административных правонарушений содержатся в КоАП.

Легальное понятие административного правонарушения закреплено в ст. 2.1 КоАП. Им признается противоправное виновное, а также характеризующееся иными признаками, предусмотренными данным кодексом, деяние (действие или бездействие), за которое установлена административная ответственность.

Анализ этой нормы позволяет выявить общие признаки, присущие всем административным правонарушениям, отличающие последних от правомерного поведения, а также иных правонарушений (преступлений, дисциплинарных проступков и др.). К числу таких признаков следует отнести следующие: во-первых, это деяние, т. е. действие или бездействие; во-вторых, это деяние противоправное; в-третьих, это деяние общественно опасное; в-четвертых, это деяние виновное; в-пятых, это деяние наказуемое.

Административное правонарушение как деяние представляет собой единство физического и психического, т. е. это осознанный волевой акт человеческого поведения, выраженный в подконтрольном сознанию мотивированном действии или бездействии, предусмотренном конкретной статьей КоАП.

Оно включает в себя цель, средства, результат и сам процесс деяния, а также охватывает такие личностные категории, как мотивы, ценностные ориентации, психологическое отношение к содеянному.

Административное правонарушение – это вариант юридической патологии, отклоняющегося поведения, которое принимает форму действия либо бездействия.

Действие – активное нарушение установленной обязанности или законного требования; нарушение конкретного запрета, правила, нормы, стандарта (например, нарушение правил и норм радиационной безопасности, управление транспортным средством лицом, находящимся в состоянии опьянения, самовольное производство изыскательских работ, нарушение банком порядка открытия счета плательщику и т. д.).

Бездействие – это пассивное поведение, выражающееся в несовершении лицом тех действий, которые оно должно было и могло совершить в силу лежащих на нем обязанностей (например, непредставление сведений об авариях на опасных производственных объектах, нарушение срока представления налоговой декларации, уклонение от регистрации огнестрельного оружия либо постановки его на учет).

Противоправность административного правонарушения выражается в том, что оно есть действие (бездействие), запрещенное административным законодательством. Соответствующие административно-правовые нормы сформулированы в статьях Особенной части КоАП. Административное правонарушение всегда противоречит правовым требованиям (предписаниям), сформулированным в правовой норме; оно есть несоблюдение тех или иных правил поведения, их нарушение. Так, одни административно-правовые нормы КоАП запрещают совершать определенные действия, например: распитие алкогольных, слабоалкогольных напитков или пива в общественном месте, появление в общественном месте или на работе в состоянии опьянения (ст. 17.3), распространение произведений, пропагандирующих культ насилия и жестокости (ст. 17.8), самовольное использование сетей электросвязи (ст. 22.5), другие предписывают лицу выполнять соответствующую обязанность, совершать обозначенное в правовой норме действие, а невыполнение их влечет административную ответственность, например: за неисполнение или ненадлежащее исполнение руководителем временной администрации по управлению банком обязанностей, установленных законодательством (ст. 11.31), непредставление документов, отчетов и иных материалов (ст. 23.16). Невыполнение их и есть противоправность данного деяния.

Противоправное деяние может быть совершено физическим или юридическим лицом. Его не может совершить неорганизованная группа граждан, сложная организация, не являющаяся юридическим, филиал и иные структурные подразделения юридического лица.

Обязательным признаком административного правонарушения является виновность совершенного деяния. В ст. 4.2 КоАП вина возведена в один из принципов административной ответственности.

Вина выражает психическое отношение лица к содеянному и его последствиям. Для признания деяния (действия или бездействия) правонарушением надо установить, что оно явилось проявлением воли и разума, т. е. продуктом психической деятельности здравомыслящего лица. Не может оцениваться как административное правонарушение общественно опасное, противоправное и административно наказуемое деяние, совершенное помимо воли человека, лицом, не способным руководить своими действиями, отдавать в них отчет. Так, не может рассматриваться как административное правонарушение дорожно-транспортное происшествие, случившееся в результате того, что водитель автомобиля внезапно потерял сознание и не мог управлять им.

При совершении административного проступка вина может выражаться в форме как умысла, так и неосторожности.

Неотъемлемым признаком административного правонарушения является административная наказуемость. Наказуемость – это признак противоправности деяния, не характеризующий его сущность, а указывающий на его неизбежное юридическое последствие, неблагоприятное для правонарушителя. Иначе говоря, наказуемость – это предусмотренная законом возможность назначения наказания. Возможность применения административных взысканий является общим свойством административных правонарушений. В большинстве случаев, если выявлен проступок, виновного привлекают к административной ответственности, но иногда наказание не может быть применено по ряду причин: истек срок давности, отменена норма, устанавливающая административную ответственность, произошло примирение потерпевшего с физическим лицом, в отношении которого ведется административный процесс, и т. д.).

Является ли административное правонарушение общественно опасным? Данный вопрос не случаен. Споры о том, можно ли считать проступок общественно опасным деянием или нет, ведутся уже давно.

В юридической литературе сложились три различных мнения об общественной опасности административного правонарушения.

Большая группа авторов считают, что общественная опасность может характеризовать только уголовное преступление; все другие правонарушения общественно не опасны, а характеризуются лишь вредоносностью, т. е. они общественно вредны. Вторая группа придерживается мнения об общественной опасности всех административных правонарушений. С точки зрения третьих, проступки, как правило, не обладают признаком общественной опасности, однако отдельные административные проступки действительно общественно опасны. Иными словами, одни административные проступки общественно опасны, другие признаками общественной опасности не обладают. Следовательно второе мнение соответствует реальному положению вещей, т. е. всякое деяние человека квалифицируется как правонарушение при условии его общественной опасности.

Если действие (бездействие) лица не представляет опасности для общества, то оно не может быть отнесено к числу правонарушений.

Общественная опасность – это системный признак правонарушения. Он возникает из взаимодействия простых, первичных признаков состава правонарушения, названных в таких нормах КоАП и Уголовного кодекса Республики Беларусь (далее – УК), как форма вины, размер ущерба, способ, время, место совершения деяния, признаков его субъекта и др. Понятие общественной опасности деяния включает в себя два момента: наличие вреда и его общественную оценку.

Любое административное правонарушение, посягая на установленный порядок, причиняет ему тот или иной вред, нарушает упорядоченность, согласованность, гармоничность общественных отношений.

Законодатель при определении в ст. 2.1 КоАП административного правонарушения в числе его признаков не называет общественную опасность в отличие от преступления.

Однако его вредность констатирована большинством диспозиций норм, составляющих содержание. В самом деле, невозможно отказать в общественной опасности административным правонарушениям, которые посягают на безопасность дорожного движения, пожарную безопасность, нарушают правила, связанные с приобретением, хранением и использованием огнестрельного охотничьего или служебного оружия, взрывчатых веществ, радиоактивных изотопов, сильнодействующих ядов и др. В последние годы возросла общественная опасность административных правонарушений в экономической, налоговой, таможенной и других сферах.

В Республике Беларусь юридические лица не привлекаются к уголовной ответственности. Если по вине должностных лиц организации совершено общественно опасное деяние, то юридическое лицо привлекается к административной ответственности, а действия его должностных лиц могут быть признаны преступлением.

Противоправность – показатель общественной опасности любого правонарушения, а не только преступления. Различия между правонарушениями проводятся по степени общественной опасности. У административного правонарушения она меньше, чем у преступления, в силу чего оно наказывается более мягко, т. е. в административном, а не в уголовном порядке.

Если бы административные проступки не влекли вредных последствий, не представляли опасности для общества, государству не требовалось бы устанавливать юридическую ответственность за их совершение, создавать аппарат для противодействия им.

Общественная опасность отдельных проступков не столь очевидна, как опасность преступлений (например, безбилетный проезд в автобусе). Но взятые в массе, даже такие, на первый взгляд, безобидные проступки, дезорганизуют общественные отношения, в сохранении которых заинтересовано общество и государство.

Общественно опасное деяние, запрещенное законом, признается административным правонарушением лишь в том случае, когда за его совершение предусмотрена административная ответственность.

Необходимо иметь в виду, что далеко не все общественные отношения, регулируемые административно-правовыми нормами, охраняются административными взысканиями (санкциями). Например, правила пользования метрополитеном запрещают бежать по эскалатору, облакачиваться на поручни, ставить вещи на ступеньки и т. д. Следовательно эти действия являются противоправными, при определенных обстоятельствах они могут быть общественно опасными, но, несмотря на это, не оцениваются как административное правонарушение, так как за их совершение не предусмотрено применение административного взыскания.

Любое административное правонарушение характеризуется наличием совокупности названных признаков. Отсутствие любого из них означает, что рассматриваемое деяние не является административным правонарушением. Оно в таком случае может быть признано либо иным правонарушением, либо правомерным поведением.

Понятие состава административного правонарушения

Признаки административного правонарушения следует отличать от признаков (элементов) его юридического состава. Признаки административного правонарушения характеризуют общую социально-психологическую и юридическую природу того или иного деяния, именуемого как административное правонарушение.

Признаки (элементы) юридического состава в совокупности решают несколько иную задачу: они позволяют не только квалифицировать то или иное деяние как противоправное, подпадающее под признаки конкретного административного правонарушения, но и привлечь виновное в его совершении лицо к административной ответственности, если это лицо является деликтоспособным, т. е. способным вообще в силу закона нести административную

ответственность. Назначение юридического состава является основанием административной ответственности, поскольку если нет основания, то нет и ответственности.

Предшествующее законодательство об административных правонарушениях не закрепляло понимания состава административного правонарушения в виде определения (дефиниции). Отсутствует подобное определение и в ныне действующем КоАП. Несмотря на это, п. 2 ст. 9.6 ПИКоАП предусмотрено отсутствие в деянии состава административного правонарушения как обстоятельство, исключающее административный процесс.

В научной и учебной административно-правовой литературе высказаны различные мнения о составе административного правонарушения.

Ряд ученых полагают, что состав административного правонарушения – это его теоретическая конструкция, модель, закрепленная в законодательстве. Существует и несколько иное мнение: состав административного правонарушения – совокупность закрепленных нормативными правовыми актами признаков (элементов), наличие которых может повлечь административную ответственность.

Кроме того, в науке административного права под составом административного правонарушения понимается и единство установленных в законодательстве объективных и субъективных признаков, характеризующих конкретное общественно опасное деяние как административное правонарушение. Приведенные выше определения концептуально не различаются, достаточно обоснованы и в той или иной мере характеризуют состав административного правонарушения.

Понятие административного правонарушения (ст. 2.1 КоАП) содержит общие социально-правовые признаки, присущие всем без исключения административным проступкам. Так, и мелкое хулиганство, и мелкое хищение являются деяниями общественно опасными, противоправными, виновными и административно наказуемыми. Однако каждый вид административного правонарушения имеет свои специфические признаки, характеризующие деяние, его последствия и личность правонарушителя. Их совокупность в юриспруденции получила название состава административного правонарушения. Именно в составах административных проступков конкретизируются общие признаки понятия административного правонарушения.

Так, общественная опасность и противоправность деяния, предусмотренного ст. 17.1 «мелкое хулиганство» КоАП, определяется законодателем указанием на такие его признаки, как нецензурная брань в общественном месте, оскорбительное приставание к гражданам и другие умышленные действия, нарушающие общественный порядок, деятельность организаций или спокойствие граждан.

Применительно к мелкому хищению (ст. 10.5 КоАП) общие признаки административного правонарушения наполняются иным содержанием: мелкое хищение имущества путем кражи, мошенничества, злоупотребления служебными полномочиями, присвоения или растраты, а равно покушение на такое хищение. Таким образом, совокупность установленных законом признаков, определяющих деяние как конкретный вид административного проступка, именуется составом административного правонарушения.

Законодательным актом, содержащим нормы с описанием составов административных проступков, является КоАП. Описание признаков состава того или иного административного правонарушения содержится в диспозициях статей Особенной части. Однако в них раскрываются не все признаки состава, а лишь те, которые характерны для данного вида правонарушения и необходимы для его индивидуализации, т. е. для отграничения от других административных правонарушений и правомерного поведения. Указания на иные признаки состава правонарушения – общие для всех административных проступков – содержатся в нормах Общей части. Так, при отсутствии в тексте ст. 17.1 КоАП указания на то, что изложенные в ней действия могут быть признаны правонарушением (мелким хулиганством), если они совершены виновно, вменяемым лицом, достигшим определенного возраста, подразумевается, что эти признаки органически входят в состав данного правонарушения, как и в состав любого другого административного проступка.

В связи с этим правильное понимание содержания той или иной статьи Особенной части невозможно при ее изолированном рассмотрении, вне связи с другими нормами. Определение признаков любого состава требует не только анализа соответствующей статьи Особенной части, но и обращения к нормам Общей части, содержащим указания на признаки, обязательные для любого состава административного правонарушения (умысел или неосторожность в деянии лица, его возраст, вменяемость).

Нормы Общей и Особенной частей КоАП содержат указание далеко не на все признаки административных правонарушений. Каждый административный проступок как явление реальной действительности обладает множеством своеобразных признаков. Так, мелкое хулиганство может быть совершено на улице или в общественном транспорте, в дневное или вечернее время, лицом, находящимся в состоянии опьянения или в трезвом виде, проживающим в данном населенном пункте или прибывшим из другой местности, и др.

Для организации работы по противодействию правонарушениям работникам правоохранительных органов важно иметь наиболее полную характеристику каждого совершенного проступка: место, время и мотивы его совершения, обстоятельства, способствующие противоправному поведению, а также данные о личности правонарушителя (пол, возраст, род занятий, место работы и др.) и иные сведения, анализ которых даст информацию, необходимую для оценки содеянного, выбора наиболее эффективных мер реагирования на проступок и разработки мер по предупреждению и пресечению правонарушений (например, изменения дислокации нарядов милиции с учетом времени и места совершения правонарушений).

Далеко не все признаки совершенного административного правонарушения являются юридически значимыми. К их числу относятся лишь те, которые в соответствии с законом определяют правовые последствия совершенного деяния. Наиболее важные из них, отражающие специфические свойства общественно опасных деяний, используются законодателем для конструирования составов тех или иных административных правонарушений. Эти признаки именуются конструктивными. Помимо них юридическое значение имеют и некоторые признаки, не входящие в состав административного правонарушения: обстоятельства, смягчающие, отягчающие, исключаящие ответственность (ст. 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 7.2, 7.3 КоАП) либо определяющие ее особенности (ст. 4.6–4.8 и др. КоАП). Будучи закрепленными в норме права, эти признаки становятся обязательными. Отсутствие в фактически совершенном деянии одного из указанных в правовой норме признаков состава означает, что лицо не совершило проступка, предусмотренного данной нормой.

Таким образом, состав административного правонарушения можно считать своеобразной правовой моделью проступка, включающей в себя совокупность определенных признаков.

Проступок является деянием человека, поэтому, как и любая сознательная человеческая деятельность, он представляет собой единство внешних действий (поведения) и сознания человека, т.е. объективных и субъективных моментов.

В связи с этим выделяют объективные и субъективные признаки (элементы) состава административного правонарушения.

Объективные признаки характеризуют объект противоправного посягательства и внешнее выражение такого деяния.

В субъективных признаках отражаются юридическая характеристика личности и психическое отношение лица к содеянному и его последствиям.

В свою очередь, среди объективных и субъективных признаков состава административного правонарушения имеются как обязательные, так и факультативные признаки.

Первые присущи всем без исключения составам. Отсутствие в фактически совершенном деянии одного из обязательных признаков означает отсутствие состава

административного проступка. Вторыми именуются признаки, которые характерны лишь для некоторых составов административных правонарушений и следовательно не имеют юридического значения для правовой оценки (квалификации) других правонарушений.

На основании изложенного можно сделать вывод, что под составом административного правонарушения понимается совокупность объективных и субъективных признаков, характеризующих конкретное деяние как административное правонарушение.

Всякое целесообразное деяние выступает как органичное единство внешней деятельности человека и его сознания, объективных и субъективных признаков. В нем различают объект деятельности, ее внешние проявления, субъекта и его психическое отношение к деянию.

В административном правонарушении также имеются четыре части (стороны): объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона. Отражая это реальное явление, состав проступка конструируют как совокупность четырех сторон (групп признаков): объекта, объективной стороны, субъекта и субъективной стороны состава.

Объектом административного правонарушения являются охраняемые правом общественные отношения, на которые посягает правонарушение.

Деяние может быть признано административным проступком лишь в том случае, если оно причиняет ущерб или содержит угрозу причинения вреда охраняемым общественным отношениям.

Государство посредством права регулирует и охраняет не все общественные отношения, а лишь те из них, которые являются наиболее значимыми для его нормального функционирования, сохранение и развитие которых отвечает интересам общества, государства и его граждан.

В качестве объекта административного проступка могут выступать отношения, урегулированные нормами различных отраслей права: административного, финансового, гражданского, земельного, трудового и др. Так, санкция ст. 9.19 КоАП, устанавливая административную ответственность за нарушение законодательства о труде, защищает от противоправных посягательств общественные отношения, урегулированные трудовым правом. Объектом административных правонарушений, предусмотренных ст. 15.11–15.13 КоАП, являются общественные отношения, возникающие в связи с землепользованием, которые урегулированы нормами земельного права. Нормами гражданского права регулируются отношения собственности, являющиеся объектом административного правонарушения, предусмотренного ст. 10.1–10.4 КоАП. Значительная часть общественных отношений, выступающих в качестве объектов административных проступков, регулируется нормами административного права.

Все общественные отношения, признаваемые объектами административных правонарушений, охраняются санкциями административно-правовых норм. Законодательство об административных правонарушениях имеет своей задачей защиту: человека, его прав и свобод, законных интересов; прав юридических лиц; окружающей среды и санитарно-эпидемического благополучия населения; установленного порядка осуществления государственной власти; общественного порядка, а также установленного правопорядка от административных правонарушений (ст. 1.2 КоАП).

Вся совокупность названных общественных отношений является объектом административных правонарушений. Любой административный проступок посягает на одно (или более) из общественных отношений, составляющих эту совокупность.

Множественность и разнообразие общественных отношений, образующих объект административного правонарушения, требуют их научной классификации, которая способствует уяснению структуры и содержания всей совокупности отношений, составляющих объект административного проступка, помогает определить объект каждого совершенного правонарушения и правильно его квалифицировать.

В юридической науке принято выделение общего, родового и непосредственного объекта.

Общим объектом административных проступков признаются правоотношения, которые регулируются различными отраслями права, а охраняются административными санкциями. В качестве общего объекта административного правонарушения рассматривается вся совокупность указанных в ст. 1.2 КоАП общественных отношений.

Родовым объектом признается группа однородных, близких по содержанию или сфере (отрасли) возникновения и существования общественных отношений. Такая относительно самостоятельная группа отношений является частью общего объекта административного правонарушения.

Выделение родовых объектов необходимо законодателю для систематизации составов административных правонарушений, которые группируются им по признаку родового объекта. Так, составы административных правонарушений, содержащиеся в нормах гл. 9–12 КоАП, систематизированы по признаку общности (однородности) содержания общественных отношений, являющихся их объектами. Здесь родовыми объектами признаны: здоровье населения, честь и достоинство человека, права и свободы человека и гражданина, собственность, области финансов, рынка ценных бумаг и банковской деятельности, предпринимательской деятельности.

Родовой объект правонарушения является главенствующим при построении системы Особенной части КоАП. Близкие, родственные правонарушения объединяются в одной главе. Количество глав определяется количеством родовых объектов административных правонарушений.

Разновидностью родовых объектов являются видовые объекты.

Видовые объекты – это части, группы правонарушений в системе родового объекта, имеющие свои специфические черты, свойства. Они имеют свой объект посягательства. Видовые объекты в КоАП не обособляются в какие-то структурные единицы, но определяются в названиях глав или статей. Так, в гл. 11 обособлены правонарушения в области финансов, рынка ценных бумаг и банковской деятельности.

В отличие от уголовного законодательства, где содержание охраняемых общественных отношений является единственным основанием систематизации составов преступлений, административное право использует для этого и такой критерий, как отрасль существования общественных отношений, на которые посягает проступок. Этот критерий использован законодателем для систематизации составов административных правонарушений, содержащихся в гл. 18, 21, 22 КоАП. Родовыми объектами этих правонарушений являются соответственно общественные отношения, существующие на транспорте, в строительстве, области связи и информации.

Общий и родовые объекты – системные явления. Каждое из них представляет собой единое целое, состоящее из находящихся во взаимной связи частей. Отдельно взятый административный проступок причиняет вред не всей группе общественных отношений, составляющих родовый объект, а отдельному конкретному общественному отношению или нескольким отношениям, которые могут быть и неоднородными по содержанию. конкретное общественное отношение, на которое посягает административный проступок, именуется непосредственным объектом правонарушения (например, общественная нравственность, честь, достоинство граждан – при мелком хулиганстве).

Непосредственный объект присущ, как правило, отдельному конкретному правонарушению. Однако не исключается, что он может быть одним для группы правонарушений, близким по своим признакам. Например, общественный порядок является родовым объектом для нескольких правонарушений, систематизированных в гл. 17 КоАП (мелкое хулиганство, стрельба из огнестрельного оружия в населенном пункте или месте, не предназначенном для стрельбы, распитие алкогольных, слабоалкогольных напитков или пива в общественном месте либо появление в общественном месте или на работе в состоянии опьянения).

В некоторых нормах, содержащих описание составов административных правонарушений, прямо указано на их непосредственный объект. Так, в ст. 11.2 КоАП

содержится указание на непосредственный объект правонарушения – установленный порядок проведения валютных операций.

Однако существует значительно больше норм, формулировки которых не содержат указаний на непосредственный объект правонарушения, однако его выяснение является для правоприменителя необходимым во всех случаях квалификации содеянного.

Значительная часть административных правонарушений, как говорилось выше, посягают лишь на какой-то один непосредственный объект (общественный порядок, собственность, экономическая безопасность и др.). Однако известны административные проступки, наносящие ущерб двум или более непосредственным объектам. Например, превышение скорости движения (ст. 18.13 КоАП Республики Беларусь) посягает на безопасность движения, но может причинить ущерб государственной и личной собственности, здоровью личности при совершении аварии.

В составах административных правонарушений, содержащих указание на два или более непосредственных объекта, выделяют основной, дополнительный и факультативный непосредственные объекты. В указанном случае основным объектом является безопасность движения, дополнительным – собственность, здоровье.

В некоторых случаях при формулировании составов административных правонарушений законодатель называет предмет административного правонарушения или его отдельные характеристики: размер, стоимость и др. Так, в ст. 10.5 «мелкое хищение» КоАП называется максимальная стоимость имущества юридического лица (не превышающая 10-кратного размера базовой величины, установленной на день совершения деяния), хищение которого может быть признано мелким.

Объективная сторона состава административного правонарушения – это совокупность указанных в административно-правовой норме признаков, характеризующих внешнее проявление правонарушения.

Нормы административного права, как и нормы иных отраслей права предусматривают наказания за совершение запрещенных действий или за невыполнение лицом своих правовых обязанностей. В связи с этим обязательным признаком объективной стороны состава административного правонарушения является деяние, которое может выражаться в действии или бездействии и наступившем результате.

Противоправное действие, предусмотренное многими статьями КоАП, представляет собой активное воздействие на объект правонарушения и выражается в различных формах: вовлечения несовершеннолетних в антиобщественное поведение (ст. 17.4), умышленные уничтожения или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам, референдуму (ст. 9.11), обман потребителей (ст. 12.16) и др.

В отличие от действий бездействие выражается в пассивном поведении лица, невыполнении возложенных на него обязанностей и проявляется в формах уклонения от погашения кредиторской задолженности (ст. 11.18), необеспечения условий для эксплуатации кассовых суммирующих аппаратов или специальных компьютерных систем (ст. 12.34), недекларирования либо недостоверного декларирования товаров (ст. 14.5) и т. п.

Следует учитывать, что бездействие в некоторых случаях не тождественно физическому бездействию. Уклоняясь от выполнения обязанности, лицо может вести себя весьма активно (например, невыполнение требования о прохождении медицинского освидетельствования на предмет определения алкогольного опьянения либо состояния, вызванного потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ (ст. 18.16 КоАП)).

Однако если деятельность направлена не на выполнение обязанности, а на уклонение от ее исполнения, то лицо признается бездействующим (например, невыполнение законного требования сотрудника органов внутренних дел пройти освидетельствование на определение состояния опьянения, когда водитель транспортного средства убегает от него и тем самым уклоняется от освидетельствования, совершая административное правонарушение по ст. 18.16 КоАП). Бездействие признается противоправным лишь в тех случаях, когда лицо



обязано совершить какое-либо действие в силу своего служебного положения или по прямому законному предписанию должностного лица и органа.

Многие правонарушения могут быть совершены в форме как действия, так и бездействия. В качестве примеров можно привести нарушение законодательства о пенсионном обеспечении (ст. 9.14), установленного порядка проведения внешнеторговых операций (ст. 11.43), порядка приемки в эксплуатацию объектов строительства (очереди строительства, пускового комплекса) (ст. 21.6). Это, по существу, нормы, в которых не определяется форма противоправного деяния (действия или бездействия). Форма деяния здесь не имеет значения для квалификации и определения меры ответственности. Содержание объективной стороны административного правонарушения характеризуют такие квалифицирующие признаки, как повторность, неоднократность, систематичность противоправного посягательства, длящегося правонарушение.

Повторность означает совершение однородного правонарушения одним и тем же лицом в течение года, за которое оно уже подвергалось наказанию, т. е. в состоянии административной наказанности. Данный квалифицирующий признак служит обстоятельством, отягчающим ответственность, и влечет более строгое административное наказание.

Неоднократностью административного проступка признается совершение более двух однородных правонарушений, предусмотренных конкретной статьей КоАП.

Систематическим считается правонарушение, совершаемое в течение года несколько раз (более трех правонарушений), причем в какой-либо одной сфере, одними и теми же субъектами. В качестве примера можно назвать систематическое нарушение водителем правил дорожного движения. Подобные правонарушения влекут максимальную санкцию в пределах, установленных конкретной статьей КоАП.

Помимо вышеизложенных конструкций объективной стороны состава административного правонарушения встречаются так называемые длящиеся административные правонарушения. В ст. 2.6 КоАП под длящимся административным правонарушением понимается деяние, 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 в результате действий лица, его совершающего, свидетельствующих о прекращении им продолжения административного правонарушения, или наступления событий, препятствующих дальнейшему совершению административного правонарушения.

Данное правонарушение начинается с какого-либо одного действия или бездействия и осуществляется потом непрерывно либо путем неисполнения обязанности, либо пребывания лица в противоправном состоянии, например проживание лица без паспорта, либо по недействительному паспорту, либо без регистрации (ст. 23.53 КоАП).

Для решения вопроса о привлечении к административной ответственности большое значение имеет уяснение момента окончания деяния, поскольку сроки наложения административных наказаний по общему правилу исчисляются с этого момента (п. 2 ч. 1 ст. 7.5 КоАП). Если объективная сторона административного правонарушения выражена простым действием, то деяние окончено с момента выполнения действия. В случае указания в соответствующей статье КоАП на систематичность тех или иных действий объективная сторона признается выполненной при совершении третьего тождественного действия. Если при формулировании объективной стороны состава административного правонарушения законодатель называет два обязательных действия, то деяние окончено с момента совершения второго действия. Административное правонарушение, объективная сторона которого выражается в совершении одного из альтернативных действий, указанных в соответствующей статье КоАП, считается оконченным при совершении любого из этих действий.

Длительное административное правонарушение считается окончательным с момента его фактического или юридического прекращения. Фактическое прекращение административного правонарушения возможно путем исполнения обязанности (например, лицо, проживавшее без регистрации по месту пребывания, зарегистрировалось либо выехало с места пребывания). Юридическое прекращение административных правонарушений выражается в привлечении лица к административной ответственности, которое возможно по общему правилу в течение двух месяцев с момента обнаружения административного правонарушения (ст. 7.6 КоАП).

Факультативными признаками объективной стороны состава административного правонарушения являются: последствия совершенного деяния, причинная связь между деянием и его последствиями, место, время, способ и средства совершения административного правонарушения.

Любое административное правонарушение влечет за собой отрицательные последствия для личности, общества и государства, однако далеко не все из них являются материализованными, подлежат измерению и оценке. В связи с этим в конструкциях большинства составов административных правонарушений не содержатся указания на такие последствия. Подобные составы именуются формальными. В таких случаях правоприменителю не требуется устанавливать фактические последствия совершенного деяния, поскольку они не влияют на квалификацию содеянного. Так, нецензурная брань в общественных местах при определенных условиях оцениваемая законодателем как мелкое хулиганство оскорбляет честь и достоинство личности, отрицательно влияет на настроение граждан, находящихся в общественных местах. Однако эти предполагаемые последствия названного административного правонарушения не включены законодателем в конструкцию его состава, что освобождает правоприменителя от необходимости установления и доказывания подобных последствий. В результате достаточно установления лишь факта совершения действий, указанных в диспозиции статьи, предусматривающей ответственность за мелкое хулиганство, чтобы квалифицировать содеянное как мелкое хулиганство.

Помимо так называемых формальных составов КоАП содержит и материальные составы, конструкция которых включает указания на характер деяния и его последствия. В таких ситуациях объективная сторона административного правонарушения включает в себя и его последствия, требующие установления, доказывания и оценки правоприменителей.

Объективная сторона материальных составов административных правонарушений содержит еще и такой признак, как причинная связь между деянием и наступившими последствиями. О наличии причинной связи между противоправным деянием и наступившими последствиями можно говорить лишь тогда, когда деяние закономерно порождает последствия и предшествует ему, являясь его причиной. Вывод о наличии причинной связи между деянием и последствием считается обоснованным, когда можно утверждать, что если бы не было противоправного деяния, то не могли бы наступить и указанные в законе противоправные последствия (ст. 18.17 «Нарушение правил дорожного движения, повлекшее причинение потерпевшему легкого телесного повреждения, повреждение транспортного средства или иного имущества» КоАП).

К числу факультативных признаков объективной стороны состава административного правонарушения относятся также место и время совершения указанных в законе действий. Место совершения правонарушения – это определенная территория, пространство, где совершается правонарушение. В отдельных случаях оно используется как квалифицирующий признак при описании объективной стороны состава правонарушения. Например, охота в запрещенных местах (ч. 1 ст. 15.37 КоАП), самовольный проезд в грузовом поезде (ч. 1 ст. 18.4), невыполнение распоряжений командира воздушного судна лицом, находящимся на судне (ч. 1 ст. 18.6). Названные признаки содержатся во многих статьях КоАП, описывающих составы административных правонарушений, которые посягают, в частности, на общественный порядок. Место совершения правонарушения также закрепляется отдельными нормами права в качестве квалифицирующего признака,

например: добыча рыбы или водных животных в запрещенное время (ч. 1 ст. 15.35 КоАП), охота в запретное время (ч. 1 ст. 15.37 КоАП).

Факультативным признаком объективной стороны административного правонарушения является способ совершения противоправного деяния, под которым понимается совокупность приемов и методов его выполнения. Способ включен в конструкцию незначительного числа составов административных правонарушений и в большинстве случаев не имеет юридического значения, но в некоторых случаях он указывается законодателем. В частности, мелкое хищение чужого имущества может быть совершено путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты (ст. 10.5 КоАП). Если же мелкое хищение совершено путем грабежа, разбоя, вымогательства, то оно выходит за рамки состава административного правонарушения и квалифицируется по соответствующей статье УК.

Одной из составляющих объективной стороны административного правонарушения является признак «другого лица», в той или иной форме участвующего в отношениях с правонарушителем. Так, в КоАП говорится о неисполнении выраженного в установленной законодательством форме требования, предписания либо представления об устранении нарушения (ст. 23.1); оскорблении должностного лица при исполнении им служебных полномочий (ст. 23.5); вовлечении несовершеннолетнего в антиобщественное поведение (ст. 17.4).

Среди «других лиц» различают: потерпевших, участников, соучастников правонарушения, которым виновный оказал содействие (прием на работу без регистрации, передача управления автомобилем нетрезвому лицу и т. д.).

Впервые в КоАП введена норма о соучастии в административном правонарушении, в которой решается вопрос об ответственности правонарушителей по такому признаку объективной стороны, как их деятельность в рамках группового правонарушения.

Согласно ч. 1 ст. 2.4 КоАП соучастием в административном правонарушении признается умышленное совместное участие двух или более физических лиц в совершении административного правонарушения.

Соучастие в административном правонарушении – это специфическая форма противоправного деяния, которое характеризуется не только объективными, но и субъективными признаками, прямо вытекающими из формулировки соучастия.

К объективным признакам соучастия относятся: участие в совершении административного правонарушения двух или более физических лиц (количественный признак); совместное участие этих лиц в совершении правонарушения (качественный признак).

Совместность участия в правонарушении характеризуется: согласованностью деяний всех участников, направленных на совершение одного и того же административного правонарушения; усилением соучастников, направленным на достижение общего противоправного результата; наличием причинной связи между противоправными деяниями каждого из соучастников и наступившим противоправным результатом.

К субъективным признакам соучастия относятся: умышленное участие физических лиц в совершении административного правонарушения (субъективная сторона каждого соучастника правонарушения характеризуется умышленной виной; соучастия, совершенного по неосторожности, быть не может); наличие у каждого из соучастников признаков субъекта – возраста и вменяемости (термин «физическое лицо» как соучастник в совершении административного правонарушения должен отождествляться с термином «физическое лицо как субъект административного правонарушения»).

Все соучастники в зависимости от той роли, которую они выполняют в совершении противоправного деяния, делятся на виды. В ч. 2 ст. 2.4 КоАП указаны три вида соучастников: исполнитель, организатор и пособник.

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 акта законодательства административной ответственности (ч. 3 ст. 2.4 КоАП).

Организатором признается физическое лицо, организовавшее совершение административного правонарушения или руководившее его совершением (ч. 4 ст. 2.4 КоАП).

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 (ч. 4 ст. 2.4 КоАП).

Согласно ч. 7 ст. 2.4 КоАП пособник несет административную ответственность только за соучастие в таких административных правонарушениях, как мелкое хищение (ст. 10.5); умышленное уничтожение либо повреждение имущества (ст. 10.9); незаконное использование деловой репутации конкурента (ст. 11.26); подделка проездных документов (ст. 11.33); нарушение правил торговли и оказания услуг населению (ст. 12.17); незаконное перемещение товаров через таможенную границу Республики Беларусь (ст. 14.1); незаконное уничтожение или повреждение деревьев и кустарников либо иной растительности (ст. 15.22); нарушение правил ведения рыболовного хозяйства и рыболовства (ст. 15.35); нарушение правил ведения охотничьего хозяйства и охоты (ст. 15.37); незаконное проникновение на специально охраняемые территории и объекты (ст. 23.14); незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь (ст. 23.29); нарушение режима Государственной границы Республики Беларусь (ст. 23.31); самовольное занятие земельного участка (ст. 23.41).

За деяние, совершенное исполнителем и не охватывавшееся умыслом соучастников, другие соучастники административной ответственности не несут.

Ответственность организатора и пособника наступает по той же статье КоАП, что и ответственность исполнителя (со ссылкой на статью). Есть особенности в способах совершения административных правонарушений гражданами, должностными лицами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами.

Граждане, в том числе рядовые работники организаций, отвечают только за нарушение установленных правил своими собственными действиями. Должностные лица, т. е. лица, обладающие распорядительными полномочиями, кроме того, подлежат ответственности за административные правонарушения, связанные с несоблюдением другими людьми установленных правил, если обеспечение их выполнения входит в служебные обязанности этих должностных лиц (например, за выпуск в эксплуатацию транспортного средства, имеющего неисправности, допуск к управлению транспортным средством водителя, находящегося в состоянии опьянения, должностные лица автохозяйства, ответственные за техническое состояние и эксплуатацию транспортных средств, подвергаются штрафу (ст. 18.24, 18.25 КоАП). Следовательно применительно к должностным лицам содержание объективной стороны совершенных ими административных правонарушений выражается в необеспечении выполнения иными лицами тех или иных правил.

Объективная сторона правонарушений, влекущих юридическую ответственность юридических лиц, выражается в действии или бездействии руководителей, других должностных лиц либо представителей предприятий, учреждений и организаций, нарушивших установленные для юридических лиц требования, нормы, стандарты.

Физическое лицо подлежит административной ответственности как индивидуальный предприниматель, если совершенное административное правонарушение связано с

осуществляемой им предпринимательской деятельностью и прямо предусмотрено статьей Особенной части КоАП (ч. 1 ст. 4.8).

В число конструктивных признаков объективной стороны некоторых составов административных правонарушений входит средство его совершения – орудие или предмет, используемые для воздействия на объект посягательства. В качестве средства совершения административного правонарушения законодатель наиболее часто называет транспортные средства, огнестрельное оружие.

От предмета административного правонарушения средство совершения правонарушения отличается местом или ролью в механизме противоправного действия. Если предмет правонарушения испытывает противоправное воздействие, то с помощью средства осуществляется такое воздействие на объект административного правонарушения.

Противоправное деяние может быть окончанным, неоконченным, прерванным по тем или иным причинам (ч. 2 ст. 2.1 КоАП). Согласно ч. 1 ст. 2.2 административное правонарушение признается окончанным с момента совершения деяния, если оно не является длящимся, например: стрельба из огнестрельного оружия в населенном пункте или месте, не предназначенном для стрельбы (ст. 17.2), заведомо ложное сообщение, повлекшее принятие мер реагирования милицией, скорой медицинской помощью, подразделениями по чрезвычайным ситуациям или другими специализированными службами (ст. 17.6).

Административное правонарушение, связанное с наступлением последствий, указанных в Особенной части КоАП, признается окончанным с момента фактического наступления этих последствий (ч. 2 ст. 2.2).

Неоконченным признается такое деяние, которое по тем или иным причинам не достигло желаемого результата.

В КоАП есть специальная ст. 2.3, регламентирующая ответственность за покушение на административное правонарушение. Значит, неоконченное административное правонарушение наказуемо, если закон прямо это устанавливает.

В ч. 1 ст. 2.3 установлено, что 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 не зависящим от этого лица обстоятельствам. При этом ответственность за покушение на административное правонарушение наступает в случаях, прямо предусмотренных статьями Особенной части КоАП (ч. 2 ст. 2.3).

В Особенной части таких статей немного: ст. 23.14 устанавливает, что правонарушением является незаконное проникновение или покушение на проникновение на специально охраняемые территории и объекты; ст. 23.31 в ч. 1 регламентирует в качестве правонарушения нарушение правил пересечения Государственной границы Республики Беларусь, а равно покушение на такое нарушение; ст. 23.32 в качестве правонарушения закрепляет нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Республики Беларусь, а равно покушение на такое нарушение.

Субъективными признаками состава административного правонарушения являются субъективная сторона и субъект административного правонарушения.

В каждом деянии человека тесно переплетаются объективные и субъективные моменты. Внешний акт поведения – результат определенной психической деятельности. Действия вменяемого лица находятся под контролем его сознания и воли.

Субъективная сторона административного правонарушения – это совокупность признаков, характеризующих психическое отношение лица к содеянному.

Субъективная сторона административного правонарушения раскрывает внутреннее, психическое отношение правонарушителя к противоправному деянию и его последствиям.

Обязательным признаком субъективной стороны административного правонарушения является вина (психическое отношение лица к своим действиям и их последствиям), которая может проявляться в формах умысла или неосторожности. Эти формы вины различаются

соотношением интеллектуальных и волевых моментов, характеризующих внутреннее отношение лица к содеянному и его последствиям.

Интеллектуальные критерии отражают процессы, происходящие в сфере сознания правонарушителя, – понимание общественной опасности совершенного деяния и предвидение его опасных последствий.

Волевой критерий характеризует состояние воли лица – его желание (или предвидение) наступления указанных последствий.

Административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего деяния, предвидело его вредные последствия и желало их или сознательно допускало наступление этих последствий. Умысел характеризуется осознанием характера совершенного деяния, предвидением его вредных последствий и желанием их наступления (прямой умысел) либо сознательным допущением этих последствий (косвенный умысел) (ст. 3.2 КоАП).

В ряде статей КоАП называется форма вины (например, ст. 10.9 «Умышленное уничтожение либо повреждение имущества»; ст. 18.1 «Умышленное блокирование транспортных коммуникаций»; ст. 23.35 «Умышленное повреждение или срыв печати (пломбы)»). Признак формы вины прямо включен в состав незначительного количества статей, очевидно, что некоторые деяния могут быть совершены лишь умышленно. Например, мелкое хулиганство, мелкое хищение, сокрытие источника заражения венерической болезнью либо уклонение от обследования. В ряде случаев для определения формы вины законодатель использует слова «незаконное изготовление», «незаконный вывоз», «воспрепятствование», «заведомо ложное».

Административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия или бездействия, но легкомысленно рассчитывало на их предотвращение либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть. Неосторожность может проявляться в форме самонадеянности и небрежности.

Так, интеллектуальные критерии при совершении неосторожного административного правонарушения, как и при умысле, могут заключаться в осознании общественно опасного характера совершаемого деяния и в предвидении возможности наступления вредных последствий такого деяния. В отличие от умысла волевой признак рассматриваемой формы вины характеризуется не желанием наступления вредных последствий, а, напротив, надеждой на их предотвращение. Такая надежда основывается на реальных обстоятельствах, но является легкомысленной, поэтому форма неосторожности именуется самонадеянностью.

Иной формой неосторожности является небрежность, которая заключается в том, что лицо не предвидит возможности наступления вредных последствий своего деяния, хотя могло и должно было их предвидеть, исходя из своего жизненного опыта или профессионального либо должностного положения. Возможность предвидения таких последствий основывается также на оценке реальной обстановки, в которой действовало лицо.

Административному праву известны составы как с умышленной, так и с неосторожной формой вины, причем многим административным правонарушениям свойственны обе формы. Однако для некоторых составов характерна только умышленная форма вины (ст. 17.1 «мелкое хулиганство» КоАП), для других – только неосторожная (ч. 2 ст. 22.4 «повреждение по неосторожности линий и сооружений связи, телевидения и радиовещания, повлекшее перерыв связи, теле- и радиовещания»). Относительно последней следует сказать, что она встречается довольно редко.

Ряд статей КоАП не содержат указания на форму вины, свойственную составу, сформулированному в правовой норме. В некоторых случаях на нее указывают, как уже отмечалось, термины, применяемые законодателем при описании деяния. В иных случаях

вывод о форме вины может быть сделан в результате грамматического и логического толкования диспозиции статьи КоАП, описывающей деяние.

Факультативным признаком субъективной стороны состава административного правонарушения являются мотив и цель.

Мотив правонарушения – это сознательное стремление, желание, которые лежат в основе совершаемого административного правонарушения.

Ни одно правонарушение не совершается без мотива. Однако он не является обязательным элементом состава правонарушения, поэтому статьи Особенной части КоАП не содержат указаний на мотив правонарушения.

Цель – это существующее в сознании правонарушителя представление о ценности или интересе, которое он желает получить, совершая административное правонарушение. Например, в ст. 10.7 установлена цель причинения ущерба – извлечение имущественных выгод.

Мотив и цель тесно связаны между собой. Цель возникает на основе мотива и является вторичным явлением.

Принципиальное отличие содержится в понятии вины юридического лица. Так, если вина физического лица определяется через его психическое отношение к содеянному, то юридическое лицо признается виновным в совершении правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но оно не приняло все зависящие от него меры по их соблюдению (ст. 3.5 КоАП).

Понятие субъекта административного правонарушения включает в себя совокупность указанных в законе признаков, которые должно иметь лицо, чтобы совершенное им деяние было признано административным правонарушением.

В соответствии с КоАП к субъектам административного правонарушения относятся физические и юридические лица.

Законодатель закрепляет конструктивные признаки, относящиеся к субъектам административного правонарушения – физическим лицам. Эти признаки подразделяются на общие и специальные.

Общие признаки являются обязательными для субъекта любого административного правонарушения. К их числу относятся достижение установленного возраста и вменяемость лица. Эти признаки являются обязательными для каждого субъекта правонарушения – физического лица. В соответствии с ч. 1 ст. 4.3 КоАП административной ответственности подлежит физическое лицо, достигшее ко времени совершения правонарушения 16-летнего возраста. В связи с этим обязательным признаком субъекта административного правонарушения является достижение лицом, совершившим деяние, возраста 16 лет. Указанное правило является общим. Вместе с тем за отдельные административные правонарушения физическое лицо может быть привлечено к административной ответственности в возрасте от 14 до 16 лет, т. е. оно является субъектом административного правонарушения. В ч. 2 ст. 4.3 КоАП предусмотрено 16 видов подобных правонарушений.

Субъектом отдельных правонарушений может быть лицо, достигшее 18-летнего возраста, например вовлечение несовершеннолетнего в антиобщественное поведение (ст. 17.4).

Вменяемость лица – второй обязательный признак субъекта административного правонарушения – способность лица отдавать отчет в своих действиях и руководить ими. Вменяемость лица, совершившего противоправное деяние, является необходимой предпосылкой вины. Только вменяемое лицо способно сознавать характер своих деяний, предвидеть их вредные последствия и относиться к ним сознательно (желать, допускать или рассчитывать на их предотвращение).

КоАП определяет, что не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения деяния находилось в состоянии невменяемости, т. е. не могло сознавать фактический характер и противоправность своего действия (бездействия)

либо руководить им вследствие хронического или временного психического расстройства, слабоумия или иного психического заболевания, психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики (ст. 4.4). Это значит, что совершенное таким лицом противоправное деяние законодателем не рассматривается как административное правонарушение.

Следует учитывать, что невменяемость как юридическое понятие характеризуется медицинским и юридическим критерием.

Медицинский критерий предполагает наличие у лица хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики.

Юридический критерий невменяемости отражает степень влияния психического заболевания на способность лица осознавать совершаемые действия, руководить ими.

Специальные признаки субъекта административного правонарушения присущи лишь некоторым составам административных правонарушений, поэтому по отношению к общим признакам субъекта они могут рассматриваться как факультативные, указание на которые содержится в статьях Особенной части КоАП, устанавливающих ответственность определенных категорий лиц за совершенные ими деяния.

Специальные признаки отражают либо особенности должностного положения лица, либо иные особенности правового статуса лица, прямо указанные в правовой норме, формулирующей состав административного правонарушения. Законодательству об административных правонарушениях известны составы правонарушений, субъект которых характеризуется или только общими признаками, или еще наличием и специальных признаков. Применительно к составам первой группы говорят, что субъект этих правонарушений – общий. Характеризуя субъект административного правонарушения второй названной группы составов, его именуют специальным. В ряде составов административных правонарушений может содержаться указание как на общий, так и на специальный субъект.

Основную группу специальных субъектов составляют должностные лица, которые привлекаются к административной ответственности в случае совершения ими административных правонарушений в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Юридических лиц можно отнести к специальным субъектам, поскольку они подлежат ответственности за совершение правонарушений только тогда, когда это предусмотрено статьями особенной части КоАП.

Круг родовых объектов, за посягательства на которые юридические лица несут административную ответственность, уже, чем круг родовых объектов, за посягательства на которые могут нести ответственность физические лица.

Юридическое лицо как таковое не может быть исполнителем административного правонарушения. Оно приобретает и реализует свои права и обязанности через свои органы, а в предусмотренных законом случаях – через своих представителей. Вина юридического лица может быть виной только его руководителя или коллективной виной работников (должностных и недолжностных лиц) и руководящего органа.

Специальным субъектом административного правонарушения является индивидуальный предприниматель, выступающий субъектом разных видов административных правонарушений, но все они связаны с его деятельностью и прямо предусмотрены статьями Особенной части КоАП.

Отдельные субъекты могут выступать в качестве субъектов единичных правонарушений или отдельных их видов. Признаки таких субъектов описаны в статьях Особенной части КоАП или других нормативных актах. Это, например, родители и лица, их заменяющие; лицо, ответственное за техническое состояние транспорта; член органа управления банка; военнообязанный и др.



Юридическое значение состава административного правонарушения состоит в том, что установление в деянии лица всех его признаков дает основание говорить о совершении лицом административного правонарушения и позволяет осуществить квалификацию деяния.

#### Множественность административных правонарушений

Правоприменительная практика часто сталкивается с необходимостью квалификации нескольких правонарушений, совершенных одним лицом, что свидетельствует, как правило, о выраженной его противоправной, антиобщественной установке, причинении обществу большего вреда по сравнению с наступающим от совершения единичного проступка.

Подобные случаи в правовой теории получили наименование множественности административных правонарушений.

В КоАП институт множественности административных правонарушений в отличие от УК, не нашел обособленного закрепления.

Множественность административных правонарушений – это совершение одним лицом двух и более противоправных деяний, каждое из которых на момент их оценки содержит признаки самостоятельного состава административного правонарушения и является юридически значимым для данного лица.

Из этого определения множественности вытекают следующие ее обязательные признаки:

все противоправные деяния совершаются одним лицом, которое одновременно или разновременно выполняют два и более самостоятельных состава правонарушений;

каждое из совершенных противоправных деяний рассматривается законодателем как единичное административное правонарушение, предусмотренное в Особенной части КоАП;

каждое из этих деяний содержит все признаки самостоятельного состава;

каждое из правонарушений, составляющих множественность, на момент их оценки сохраняет юридическое значение (не истекли сроки давности привлечения к административной ответственности, предусмотренные ст. 7.6 КоАП, законодателем не отменена административная ответственность за какие-либо правонарушения, составляющие множественность, лицо ранее не освобождалось от административной ответственности за совершенные правонарушения, составляющие множественность, по основаниям, предусмотренным ст. 8.2–8.6 КоАП).

КоАП предусматривает две формы множественности административных правонарушений: совокупность (ст. 2.7) и повторность (ст. 2.5).

Совокупностью административных правонарушений признается совершение двух или более административных правонарушений, предусмотренных различными частями статьи (статей) либо статьями Особенной части КоАП, когда статьи состоят из одной части, ни за одно из которых лицо не было привлечено к административной ответственности.

При этом не учитываются административные правонарушения, за которые лицо было освобождено от административной ответственности по основаниям, предусмотренным КоАП, либо в связи с истечением срока, по окончании которого лицо считается не подвергавшимся административному взысканию.

В административно-правовой теории выделяют два вида совокупности административных правонарушений: реальную и идеальную.

Под реальной совокупностью административных правонарушений понимается выполнение одним лицом разными действиями нескольких составов административных правонарушений. Например, лицо, распивающее алкогольный напиток в общественном месте, выражается при этом нецензурной бранью и не выполняет неоднократных требований сотрудника органов внутренних дел о прекращении правонарушений. Оно совершает несколько административных правонарушений: распитие алкогольного напитка в общественном месте (ст. 17.3 КоАП), мелкое хулиганство (ст. 17.1), неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица при исполнении им служебных полномочий (ст. 23.4 КоАП).

Первым признаком реальной совокупности является растянутость во времени, поскольку виновным совершается несколько противоправных действий, а каждое из них занимает какое-то время. Разные составы проступков могут быть выполнены с минимальным интервалом времени между ними: через минуты, часы, дни и месяцы, но максимальный разрыв между каждой парой не может превышать давностного срока.

Второй признак реальной совокупности проявляется в том, что вся система противоправных действий имела место до принятия компетентными органами постановления о наложении административного взыскания хотя бы по одному из них.

Идеальная совокупность – это одновременное выполнение одним действием (действиями) нескольких составов административных правонарушений. Например, лицо управляло транспортным средством, не имея права управления, и не выполнило требования сотрудника органов внутренних дел об остановке транспортного средства. одновременно совершаются два административных правонарушения: управление транспортным средством лицом, не имеющим права управления этим средством (ст. 18.19 КоАП), и невыполнение требования сотрудника органов внутренних дел об остановке транспортного средства (ст. 18.21 КоАП).

Согласно ч. 1 ст. 2.5 КоАП повторностью совершения административных правонарушений признается совершение двух или более административных правонарушений, предусмотренных одной и той же частью статьи либо статьей Особенной части КоАП, когда статья состоит из одной части.

В ч. 2 ст. 2.5 КоАП закреплено: «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».

Повторности присущи все признаки, характерные для множественности административных правонарушений, но она обладает признаками, присущими только ей и позволяющими отграничить повторность от других форм множественности.

Первый и третий признаки характерны для всех форм множественности, в том числе и повторности.

Второй признак относится к характеристике совершаемых административных правонарушений. Они являются либо тождественными, т. е. совпадающими по всем признакам основного состава административного правонарушения (например, мелкое хищение и мелкое хищение, заведомо ложное сообщение и заведомо ложное сообщение), либо однородными. Такое выделение видов повторности зависит от того, совершено ли новое административное правонарушение до наложения взыскания за предыдущее или после него.

Тождественной повторностью признается совершение одним лицом двух или более административных правонарушений в течение года после наложения административного взыскания за такое же правонарушение, если это повторное правонарушение является квалифицирующим признаком. Этот признак четко обозначен в статьях Особенной части КоАП, как правило, во второй части статьи словами: «те же деяния», «то же действие», «то же деяние», с указанием – «совершенное повторно». Под однородной повторностью понимается совершение одним лицом двух и более административных правонарушений, предусмотренных одной и той же частью статьи либо статьей Особенной части КоАП, когда статья состоит из одной части, если не менее чем два из них совершены в течение одного года и ни за одно из них лицо не было привлечено к административной ответственности.

2. Отличие административного правонарушения от преступления и дисциплинарного правонарушения

Разграничение административных проступков от иных правонарушений является одной из первоочередных и весьма важных задач органа (должностного лица), применяющего нормы законодательства. Сложность ее решения обусловлена наличием ряда общих признаков, присущих всем типам правонарушений. Все они являются опасными (вредными) для общества, государства и граждан. Любое из них нарушает требования (предписания) тех или иных правовых норм. Однако они различаются по иным существующим признакам.

По основному, материальному, признаку – степени общественной опасности – все правонарушения можно разделить на преступления и проступки (административные, дисциплинарные, гражданско-правовые). Преступление в отличие от административного проступка обладает более высокой степенью общественной опасности, которая определяется объектом посягательства, характером деяния, способом его совершения, наступившими последствиями (размером ущерба), мотивом, целью, формой вины, юридическими признаками лица, совершившего правонарушение, и др.

Формальным признаком, положенным в основу разграничения преступления от административного проступка, является характер их противоправности и наказуемости. Преступление – это деяние, запрещенное уголовным законом, за совершение которого предусмотрено уголовное наказание. Административное правонарушение – деяние, предусмотренное нормами административного права, содержащимися в КоАП, за которое установлена административная ответственность. Только в нем закреплён исчерпывающий перечень административных правонарушений.

Названные признаки разграничения преступления и административного проступка не являются неизменными. На разных этапах развития общества одни и те же деяния могут оцениваться законодательством как более или менее общественно опасные, а следовательно признаваться либо преступлениями, либо административными проступками.

Законодатель с учетом достигнутого уровня развития общества, внешней и внутренней обстановки, различных позитивных и негативных процессов вводит новые составы преступлений и административных правонарушений, отменяет некоторые ранее существовавшие, переводит отдельные деяния из разряда преступных в разряд административных правонарушений или наоборот.

Поскольку объекты посягательства у ряда административных правонарушений, дисциплинарных проступков и преступлений общие, вопрос об их размежевании в «пограничных зонах» довольно сложен.

За совершение любого правонарушения применяются карательные санкции.

Правовая система Республики Беларусь охраняется тремя видами карательных санкций: уголовными, административными, дисциплинарными. Так, за нарушение правил охраны труда, санитарных, экологических норм, норм природопользования, права собственности могут применяться административные и дисциплинарные взыскания, а также уголовные наказания. Сходство этих санкций заключается, во-первых, в том, что они защищают правопорядок; во-вторых, они установлены законами; в-третьих, они применяются за виновные противоправные действия (правонарушения); в-четвертых, законодательством закреплены процедуры применения карательных санкций и полномочия субъектов, которые вправе делать это; в-пятых, их применение к виновному влечет для него неблагоприятные последствия, а также состояние наказанности в течение установленных законами сроков.

В условиях режима законности очень важно различать виды правонарушений, для того чтобы правильно квалифицировать конкретные правонарушения, законно и обоснованно наказывать виновных. Для его решения приходится сопоставлять нормы уголовного и административного права, дисциплинарного законодательства.

Преступление от проступков (административных, дисциплинарных) отличает ряд свойств. Первичные отличия – это общественная опасность и вид противоправности. И здесь прежде всего учитывается материальный критерий – уровень вредности для общества, на

основе чего решается вопрос о виде противоправности: уголовной, административной, дисциплинарной. При этом учитывается правовое установление о том, что за нарушение общеобязательных правил виновные несут административную ответственность, если нарушения по своему характеру не влекут за собой в соответствии с действующим законодательством уголовной ответственности.

Административные правонарушения следует отличать от иных непроступных правонарушений, и в первую очередь от дисциплинарных проступков. Административные и дисциплинарные проступки по степени общественной опасности существенно не различаются. Различия между ними обнаруживаются при анализе характера общественных отношений, которым причиняется вред в результате их совершения. Дисциплинарные проступки посягают на внутренний трудовой распорядок, установленный в конкретных организациях (в учреждениях, на предприятиях), отношения трудовой (служебной, воинской) дисциплины. Указанные отношения объектами административных правонарушений по общему правилу не являются.

Административные проступки – деяния, предусмотренные административно-правовыми нормами, содержащими описание их важнейших юридических признаков. Они, как уже указывалось, сформулированы в Особенной части КоАП. Дисциплинарные проступки лишь в самом общем виде определены нормами трудового, административного права. Описания конкретных признаков таких деяний эти нормы не содержат.

Кроме того, если административное правонарушение заключается в нарушении общеобязательных правил, норм, регулирующих поведение всех граждан независимо от их принадлежности к той или иной организации, трудовому коллективу, то дисциплинарный проступок – это неисполнение лицом обязанностей, которые на него возложены как на работника определенного предприятия (учреждения, организации).

В отличие от административных правонарушений дисциплинарные проступки влекут применение к лицам, их совершившим, дисциплинарных взысканий. Последние отличаются от административных взысканий характером содержащихся в них лишений (правоограничений), правовыми последствиями применения, порядком их нормативного регулирования и кругом субъектов, имеющих право их применять.

В некоторых случаях одно и то же деяние одновременно признается административным правонарушением и дисциплинарным проступком, при этом лицо, его совершившее, привлекается и к административной, и к дисциплинарной ответственности. Так, сокрытие страхователем наступления страхового случая при обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, предусмотренное ст. 9.20 КоАП, одновременно является нарушением трудовой дисциплины и влечет применение к страхователю дисциплинарного взыскания.

Административные правонарушения по ряду признаков отличаются от гражданско-правовых деликтов. Круг общественных отношений, на которые посягают последние, значительно уже (это имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения). Гражданско-правовой деликт – это нарушение субъективных прав лица (физического или юридического), а административный проступок представляет собой нарушение общеобязательных правил.

Гражданско-правовой деликт – деяние, нарушающее предписания, содержащиеся в нормах гражданского права, в то время как административным проступком признается административно-противоправное деяние, закрепленное в КоАП.

Гражданско-правовым нарушением в некоторых случаях признается невиновное деяние, вина же является неотъемлемым свойством административного проступка.

Совершение гражданско-правового нарушения влечет ответственность, предусмотренную нормами гражданского права. Эта ответственность носит обычно имущественный характер. Административный проступок – деяние, за которое предусмотрена административная ответственность (административное взыскание),

состоящая как в имущественных (штраф, конфискация), так и в неимущественных (предупреждение, арест, лишение специального права) ограничениях правонарушителя.

## **Тема 20. Административные взыскания. Наложение административных взысканий**

Вопросы:

1. Понятие, цели и основания применения административного взыскания. Отличие административного взыскания от других мер государственного принуждения.
2. Система и виды административных взысканий.
3. Общие правила наложения административного взыскания.

1. Понятие, цели и основания применения административного взыскания. Отличие административного взыскания от других мер государственного принуждения

Административное взыскание – одна из разновидностей административно-принудительных мер, обладающее всеми признаками, характерными данному виду государственного принуждения. В этом проявляется диалектическая связь отдельного и общего. Для понимания правовой природы административных взысканий недостаточно их общности с другими мерами административного принуждения, необходимо еще выяснить черты, присущие административному взысканию, его назначение и место в системе этих принудительных мер.

Административные взыскания по своим целям, основаниям, порядку применения, а также характеру правоограничений существенно отличаются от других мер административного принуждения.

В контексте административно-принудительных мер административное взыскание – исключительный вид административного принуждения, характеризующийся высокой степенью карательного воздействия на правонарушителя. Из всех видов административного принуждения именно оно обладает способностью самым непосредственным и существенно негативным образом задевать правовой статус субъекта общественных отношений.

Административное взыскание всегда выражает отрицательную оценку государством совершенного правонарушения. Для целей его реального применения служит система мер административно-процессуального принуждения, на службу ему поставлены административно-юрисдикционные силы государства.

Содержание административного взыскания состоит в ограничении, лишении субъективных прав или благ лица, к которому оно применяется. Административное взыскание – это кара, наказание лица, совершившего административное правонарушение. Кара может иметь различный характер и степень, по которым отличаются виды административных взысканий. Например, административный арест влечет краткосрочное лишение свободы, штраф и конфискация связаны с материальными последствиями.

Государственно-принудительный характер этих мер выражается в том, что посредством административных взысканий государство заставляет нарушителя претерпеть определенные ограничения его личных или имущественных прав независимо от того, желает он этого или нет. В применении данных санкций реализуются властные полномочия компетентных государственных органов.

Административное взыскание является единственной мерой административного принуждения, которая является по своему содержанию карательной санкцией. Именно своей карательной сущностью оно отличается от других мер административного принуждения.

В административно-правовой литературе понятие административного взыскания используется в самых различных значениях: как один из видов санкций-наказаний; мера ответственности лица перед государством за совершенное административное правонарушение; мера ответственности за административное правонарушение; мера административной ответственности; санкция за совершение административных проступков;

реакция государства на противоправное, порицаемое деяние, негативно влияющее на общественные отношения.

Каждое из указанных значений, раскрывая особую грань, особое свойство такого разностороннего явления, как административное наказание, высвечивает его разные оттенки и имеет право на существование, теоретически может быть отражено в понятии административного взыскания или даже принято за основу при его определении.

Как отмечает А.В. Максимов, каждое явление обладает своей особой сущностью, которая должна найти отражение в его определении. Среди многообразия значений и свойств административного взыскания должно быть выделено стержневое, отражающее сущность данного понятия, его наиболее важные, характерные свойства, которые определяют смысл существования административного взыскания, его предназначение и роль в жизни общества.

Формально понятие административного взыскания определено в ч. 1 ст. 6.1 КоАП – административное взыскание является мерой административной ответственности.

Признаки административного взыскания можно вывести не только из текстуального прочтения ч. 1 ст. 6.1 КоАП, но и из других его статей, имеющих существенное значение для определения понятия административного взыскания.

Учитывая то, что КоАП – закон, положения которого состоят в системном единстве, следует заметить также, что решающее воздействие на дефиницию административного взыскания оказывают ряд других законоположений общерегулятивного (принципиального) значения. К таким, в частности, можно отнести положения гл. 1 и 2 КоАП, определяющих задачи и принципы законодательства об административных правонарушениях, общее содержание и характер административно-карательной политики Республики Беларусь. За основу характеристики административного наказания берется также и учет его места в системе административно-принудительных мер как отраслевой совокупности средств государственного принуждения.

На основе анализа законодательства и теоретических научных подходов можно выделить признаки административного взыскания.

Первый признак административного взыскания состоит в том, что оно является мерой ответственности (ч. 1 ст. 6.1 КоАП), установленной государством в предусмотренном законом порядке и введенной в действие в соответствии с действующим законодательством. Придавая вопросу установления административных взысканий уровень законодательной регламентации, законодатель преследовал цель исключить имевшие место в прошлом случаи установления административных взысканий «оперативными» актами, т. е. нормативными правовыми актами органов управления подзаконного характера.

Второй признак административного взыскания заключается в том, что любое административное взыскание только в том случае будет мерой ответственности, если оно введено законом в целостную систему административных взысканий и указано в тексте статей Особенной части КоАП.

Третий признак административного взыскания проявляется в его связи с административным правонарушением: оно не применяется в отрыве от него и без него не существует. Исходя из общего положения теории права о том, что санкции норм права представляют собой указания на меры государственного принуждения, используемые в случае нарушения правовых требований, можно сделать вывод: основанием применения санкции является совершение правонарушения. Отсюда следует, что основанием применения административных взысканий является только совершение административного правонарушения.

Четвертый признак административного взыскания состоит в том, что оно может быть применено только к лицу, признанному виновным в совершении административного правонарушения. Карательная санкция обращена только к волевой, сознательной деятельности людей, поэтому основанием для ее применения может служить не любое несоблюдение норм, а лишь виновное несоблюдение нормы – правонарушение. На

обязательность установления вины в совершении административного правонарушения указывает ч. 1 ст. 2.1 КоАП.

Пятый признак выражается в том, что, являясь правовым последствием правонарушения, административное взыскание по своему содержанию носит карательный характер, т. е. является санкцией, содержащей обязанность виновного понести наказание, претерпеть определенные лишения, существенно затрагивающие личность, ущемляющие ее права и блага. Пределы подобных ограничений, разумеется, должны быть разумными, обоснованными и только в рамках правовой нормы, предусмотренной законом. Административное взыскание всегда носит личный характер и не должно затрагивать интересы третьих лиц. Личный характер административного наказания вытекает прежде всего из принципа личной ответственности, правовое содержание которого сводится к трем основным положениям: основанием административной ответственности является поведенческий акт, совершенный конкретным человеком; лицо отвечает только за то противоправное деяние, которое было совершено лично им; административное наказание, налагаемое на лицо, совершившее административное правонарушение, должно носить личный характер и не распространяться на других лиц.

Шестой признак административного взыскания заключается в том, что оно налагается широким кругом государственных органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. При этом административные взыскания применяются как в единоличном, так и коллегиальном порядке.

Седьмой признак административного взыскания состоит в том, что его применение создает для нарушителя «состояние наказанности», которое прекращается, если лицо в течение одного года с момента окончания исполнения постановления о назначении административного взыскания не совершило нового правонарушения.

Таким образом, административное взыскание, назначенное физическому лицу за административное правонарушение, должно быть необходимым и достаточным для его воспитания, не иметь своей целью унижение человеческого достоинства или причинения физических страданий, а юридическому лицу и индивидуальному предпринимателю причинения вреда их деловой репутации (ч. 8 и 9 ст. 4.2 КоАП). Хотя наказание в административном праве не ставит перед собой цель причинения страдания, оно несет в себе лишение и ограничение прав и свобод. Однако нет наказания, которое не причиняло бы страдания; такое наказание бессмысленно, да оно и не будет являться наказанием, т. е. по своему объективному содержанию наказание в той или иной степени должно иметь элементы карательного свойства, в противном случае наказание потеряло бы всякий смысл.

На основании изложенного можно дать следующее определение административного взыскания.

Административное взыскание – это установленная государством мера ответственности за совершенное административное правонарушение, применяемая только к лицу, признанному виновным в совершении такого правонарушения, и заключающаяся в обусловленном ею лишении или ограничении прав и свобод правонарушителя.

С сущностью и понятием административного взыскания связаны цели его применения.

В качестве целей юридической ответственности в теории права рассматривают воспитание людей в духе строгого соблюдения законов, а также общее и специальное предупреждение правонарушений. Их выполнение присуще как уголовному наказанию, так и другим правовым санкциям. В связи с этим представляется правомерным отнесение воспитания и предупреждения правонарушений к целям административных взысканий. Это вытекает из содержания ч. 2 ст. 6.1 КоАП: 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.

Воспитание правонарушителя теснейшим образом связано с другой целью рассматриваемой санкции – предупреждением правонарушений. Данная цель заключается в предупреждении новых правонарушений как со стороны нарушителя, так и со стороны других лиц, что обычно в правовой литературе называется частным и общим предупреждением (частной и общей превенцией).

Повышенная ответственность за рецидив ряда правонарушений значительно усиливает превентивные возможности административных взысканий, поэтому органы, применяющие эти санкции, должны разъяснять правонарушителям последствия повторного совершения проступков.

Основным средством достижения частного предупреждения является воспитание нарушителя, которое выступает не только как цель карательных санкций, но и одновременно как средство достижения другой цели – превентивной.

Другим способом достижения общепревентивной цели является применение административных взысканий к правонарушителям. О своевременном наказании лиц, виновных в совершении административных проступков, необходимо информировать население, чтобы разрушить всеобщее убеждение в ненаказуемости виновных. Факт применения административного взыскания убеждает граждан в том, что наступление наказания за правонарушение неотвратимо. Публичная огласка таких фактов обеспечивается разнообразнейшими методами (проведение разбирательства дела об административном проступке в коллективе, где работает нарушитель; сообщение в многотиражной газете и т. п.). Особо следует отметить важность сообщения о наложении административного взыскания по месту работы, учебы правонарушителя.

Общепревентивная цель административных взысканий обеспечивается их исполнением. Именно с точки зрения реализации наложенных взысканий следует оценивать деятельность органов, осуществляющих административную юрисдикцию. Если эти органы или их должностные лица не добиваются полного исполнения наложенных на правонарушителей административных взысканий, то вряд ли последние могут обеспечить функции как общей, так и частной превенции.

Для уяснения сущности административного взыскания необходимо рассмотреть соотношение данного средства правоохраны с иными карательными санкциями и мерами общественного воздействия, применяемыми к правонарушителям. К карательным санкциям помимо административного взыскания относятся уголовное наказание, дисциплинарное взыскание и некоторые виды гражданско-правовых санкций.

Наиболее близки по своей правовой природе административные взыскания и уголовные наказания. Наличие у них общих черт позволило даже некоторым ученым рассматривать их как разновидности единого родового понятия – «наказания за неправду», различие которых усматривалось лишь в порядке назначения этих мер.

У данных карательных санкций много общего. Они являются мерами государственного принуждения в отношении виновных в совершении правонарушений. Как уголовное наказание, так и административное взыскание применяются к нарушителям, которые не находятся в служебном подчинении у органов, налагающих указанные санкции, т. е. они являются формами так называемого внешневластного принуждения в отличие от внутриорганизационного или дисциплинарного наказания. Роднит оба вида этих карательных санкций и их общая целенаправленность.

Общность административного взыскания и уголовного наказания проявляется в использовании внешне сходных видов отдельных санкций. По действующему праву известны штраф, исправительные работы, конфискация и как уголовное наказание, и как административное взыскание. Но отмеченные сходства не исключают существенных различий этих санкций, поскольку они являются правовыми последствиями качественно отличных друг от друга правонарушений.

Уголовно-правовая санкция – средство охраны общественных отношений от преступных посягательств. Основанием ее применения служит совершение деяния,



представляющего наибольшую общественную опасность Административное же взыскание применяется к лицу, виновному в совершении административного проступка, т. е. правонарушения, обладающего значительно меньшей степенью общественной опасности. Различная степень общественной опасности деяний, являющихся основанием для уголовного наказания и административного взыскания, обуславливает и принципиально различный характер санкций за совершение того или иного указанного правонарушения: если правонарушение более опасное, то преступление должно влечь более тяжкое наказание для лица, его совершившего.

Вместе с тем характер кары является общей чертой для всех карательных санкций, в том числе и административных взысканий.

Однако кара в уголовном наказании не тождественна каре в административном взыскании. Первую отличает большая репрессивность, что находит свое отражение в установлении за совершение преступлений целого ряда суровых мер наказания, каких не знает никакая другая отрасль права, – смертная казнь, лишение свободы. Различен объем кары и в так называемых сходных видах уголовно-правовых санкций и административных взысканий. Внешне тождественные виды этих санкций отличаются друг от друга по размеру и сроку лишений и ограничений, применяемых к правонарушителю.

Специфическим признаком уголовного наказания служит более резкая степень осуждения преступления как деяния, представляющего большую общественную опасность в сравнении с другими правонарушениями. Эта степень осуждения создает состояние судимости, что отличает уголовно-правовую ответственность от иных видов юридической ответственности. Именно повышенная опасность преступления и преступника обуславливает необходимость объявления осужденного судимым на определенный срок. В силу этого институт судимости имеет юридическое и морально-общественное значение.

Наложение административного взыскания не влечет для правонарушителя судимости и последствий, связанных с ней.

Применение административных взысканий влечет как неправовые, так и правовые последствия, которые наступают при совершении нового правонарушения и могут быть трех видов.

Во-первых, совершение административного проступка лицом, ранее подвергнутым административному взысканию, является отягчающим обстоятельством правонарушителя обстоятельством, которое должно быть учтено при определении размера и срока взыскания в пределах санкции нарушенной нормы (п. 2 ст. 7.3 КоАП).

Во-вторых, факт наложения взыскания может быть квалифицирующим обстоятельством при привлечении к административной ответственности. Так, в соответствии со ст. 17.6 «Заведомо ложное сообщение», повлекшее принятие мер реагирования милицией, скорой медицинской помощью, подразделениями по чрезвычайным ситуациям или другими специализированными службами, налагается штраф в размере от 4 до 15 базовых величин. То же действие, совершенное повторно в течение одного года после наложения административного взыскания за такое же нарушение, – влечет ответственность в размере от 20 до 50 базовых величин.

В-третьих, совершение некоторых правонарушений лицом, подвергнутым административному взысканию за аналогичное нарушение, является основанием для применения к нему уголовного наказания (так называемая уголовная ответственность за преступления с административными преюдициями).

Уголовное наказание применяется только судом. Административные взыскания налагаются как судом, так и многочисленными органами государственного управления и их должностными лицами. Деятельность этих субъектов по применению административных взысканий является значительно более простым видом юрисдикционной деятельности и более скорым по сравнению с установленным Уголовно-процессуальным кодексом Республики Беларусь порядком уголовного процесса. Следовательно рассматриваемые

карательные санкции имеют отличия процессуального характера, заключающиеся в упрощенном производстве по наложению административных взысканий.

К карательным санкциям относятся также дисциплинарные взыскания. Они как одно из правовых средств борьбы с общественно опасными деяниями направлены на охрану и укрепление правил, регулирующих объединенную деятельность граждан, участвующих в каком-либо целеустремленном процессе, требующем четкой организации, подчинения воли всех участников этого процесса единому, централизованному руководству (например, таковы трудовой процесс, учебный процесс, служба в вооруженных силах и т. д.). Данные карательные санкции нацелены в основном против нарушений трудовой, учебной дисциплины. Однако круг отношений, защищаемых посредством дисциплинарных взысканий, значительно шире. Так, для некоторых категорий государственных служащих установлена дисциплинарная ответственность за нарушение общеобязательных правил поведения, в частности за нарушение общественного порядка подвергаются дисциплинарному воздействию военнослужащие, лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Комитета государственной безопасности и др. Дисциплинарная ответственность некоторых должностных лиц может наступать за действия, не совместимые с их служебным положением. Такова ответственность прокуроров и судей за действия, дискредитирующие авторитет соответствующих органов.

Следовательно дисциплинарные взыскания могут применяться не только за нарушения трудовой дисциплины. Сведение их задачи только к охране трудовых отношений необоснованно сузило бы возможности дисциплинарной ответственности. В определенных случаях нарушение трудовой дисциплины должностными лицами может повлечь применение административных взысканий. Совершение одних и тех же проступков в зависимости от их характера и правового положения нарушителя может служить основанием для применения либо дисциплинарной санкции, либо административного взыскания.

Тот факт, что дисциплинарные взыскания используются для охраны отношений, регулируемых различными отраслями права, в том числе и административным правом, еще не означает, что дисциплинарная ответственность регулируется исключительно нормами административного права.

Дисциплинарная ответственность является сложным правовым институтом, охватывающим нормы как административного, так и трудового права. Отличительной чертой ее выступает служебно-подчиненное положение нарушителя по отношению к лицу, налагающему взыскание.

Наложение дисциплинарного взыскания означает осуществление внутренних дисциплинарно-властных полномочий. Дисциплинарные взыскания всегда применяются вышестоящим начальником того же учреждения или предприятия и отражают определенную служебно-трудовую зависимость, в то время как административные взыскания являются выражением общегосударственной санкции за неправомерное деяние. Административные взыскания в отличие от дисциплинарных налагаются, как уже отмечалось, компетентным органом или должностным лицом на правонарушителя, не находящегося в их служебном подчинении.

В отличие от соответствующих административных взысканий названные гражданско-правовые санкции применяются к субъектам гражданско-правового отношения (ими могут быть физические и юридические лица) за неисполнение договора либо иных гражданско-правовых обязанностей; по своему содержанию являются имущественными санкциями; по своей количественной определенности являются масштабными, т. е. их размер зависит от стоимости неисполненного обязательства либо степени нарушения иных правомочий потерпевшего; применение этих санкций не освобождает виновного от реального исполнения нарушенного обязательства; применяются судом.

## 2. Система и виды административных взысканий.

В борьбе с правонарушениями государство использует различные средства воздействия на нарушителей. Компетентные органы и должностные лица применяют к нарушителям различные виды административных взысканий. Наличие таких широких полномочий не означает, однако, полной свободы усмотрения юрисдикционного органа в выборе той или иной меры ответственности. Компетентные органы и должностные лица могут применять только те взыскания, которые предусмотрены действующим в момент совершения административного проступка законодательством. Эти меры государственного принуждения в совокупности объединены в систему административных взысканий, которая обеспечивает их единство в зависимости от цели и оснований применения и дифференциацию в зависимости от тяжести совершенного административного правонарушения, его последствий. Это позволяет правоприменителю обеспечить индивидуализацию применения взыскания к правонарушителю с учетом его личности, тяжести совершенного правонарушения, смягчающих и отягчающих вину обстоятельств.

В советский период законодательным актом, впервые закрепившим систему мер административной ответственности, были Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях 1980 г. Первый белорусский КоАП 1984 г. воспроизвел перечень всех установленных Основами взысканий (их было семь), в основе расположения которых лежала степень суровости – от менее суровых к наиболее суровым. Элементы системы административных взысканий по новому законодательству Республики Беларусь претерпели некоторые изменения как в количественном отношении, так и в содержательной характеристике отдельных видов административных взысканий. Так, ныне действующий КоАП по сравнению с КоАП 1984 г. не содержит такое административное взыскание, как возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или объектом административного правонарушения. Перечень административных взысканий несколько расширен и изменен. Новыми административными взысканиями являются лишение права заниматься определенной деятельностью, депортация. Следует обратить внимание и на то обстоятельство, что характеристики отдельных видов взысканий претерпели существенные изменения. Это относится, например, к таким взысканиям, как предупреждение, штраф, административный арест.

Статья 6.2 КоАП устанавливает девять видов административных взысканий, которые могут применяться за совершение административных правонарушений: предупреждение; штраф; исправительные работы; административный арест; лишение специального права; лишение права заниматься определенной деятельностью; конфискация; депортация; взыскание стоимости предмета административного правонарушения.

Данный перечень мер административной ответственности является единственным законодательно установленным и расширительному толкованию не подлежит. Это позволяет обеспечить единообразное понимание и применение данных средств правоохраны. Приведенный перечень административных взысканий представляет собой не простую совокупность элементов, а взаимосвязанные части единого системного образования, построенного по определенным правилам.

КоАП, как и предшествующий, не содержит нормы, определяющие понятие системы административных взысканий, в нем нет и специальной нормы, которая излагала бы принципы построения системы таких взысканий.

Системный подход в исследовании административных взысканий вполне оправдан, так как они обладают чертами, присущими всякой системе универсального характера. В качестве таковых обычно называют два признака: совокупность взаимосвязанных, тесно взаимодействующих элементов (составных частей), относительно самостоятельных и разграничивающихся по функциональному признаку; внутреннюю организованность системы, превращающую ее в единое, целостное явление, характеризующееся общей целью. Административные взыскания как целостное явление обладают указанными признаками.

Административные взыскания как элементы единой системы тесно связаны между собой. Они характеризуются общностью предназначения, целями, основаниями и порядком

применения – юридического, фактического, процессуального. Прежде всего они имеют единую законодательную базу, которая основывается на КоАП. Она предусматривает потенциальную возможность наступления административной ответственности за то или иное административно-противоправное деяние (юридическое основание).

Все взыскания, входящие в рассматриваемую систему, являются именно взысканиями, т. е. они являются мерами ответственности за совершение административного правонарушения. Их объединяет общая цель: защита правопорядка, воспитание лиц, совершивших административные правонарушения, в духе соблюдения законов, уважения правил общежития, а также предупреждение совершения новых проступков как самими правонарушителями, так и другими лицами.

Само по себе юридическое основание административной ответственности не может быть самодостаточным, т. е. юрисдикционно жизнеспособным. Для этого необходимо фактическое основание – реальный факт административного правонарушения, за совершение которого предусмотрены меры административной ответственности, названные КоАП взысканиями.

Административные взыскания налагаются компетентными органами и должностными лицами путем издания специальных индивидуальных (правоприменительных) актов управления. Этот акт является процессуальным выражением тесной взаимосвязи нормативного и фактического оснований административной ответственности.

Система административных взысканий построена посредством расположения различных видов таких взысканий в определенном порядке. Взыскания, закрепленные в ст. 6.2 КоАП, в первом приближении напоминают довольно стройную конструкцию, элементы которой находятся в формате последовательности. Вместе с тем в КоАП в отличие от предшествующего изменен критерий последовательности перечисления видов административных взысканий в системе (так называемая в литературе лестница взысканий – от менее сурового к более суровому).

Выстраивая перечень административных взысканий в КоАП, законодатель в основу его построения положил такой критерий, как степень самостоятельности (автономности) административного взыскания.

В статье 6.3 КоАП представлены административные взыскания, объединенные в три группы, исходя из степени их самостоятельности и порядка применения:

взыскания первой группы – предупреждение, штраф, исправительные работы, административный арест, применяемые только как основные (ч. 1 ст. 6.3);

взыскания второй группы – лишение специального права, лишение права заниматься определенной деятельностью, депортация, которые могут применяться как в качестве основного, так и дополнительного административного взыскания (ч. 2 ст. 6.3);

взыскания третьей группы – конфискация, взыскание стоимости предмета административного правонарушения, применяемые в качестве дополнительного административного взыскания (ч. 3 ст. 6.3).

Представляется, что система административных взысканий была бы более логичной, если бы законодатель поменял местами в ней депортацию и конфискацию.

Свидетельством системности административных наказаний служит то, что все они независимо оттого, на какой ступени лестницы находятся, являются карательными мерами административной ответственности, им присуща карательная природа. Кара – это правовой урон субъекту административно-противоправного поведения. Будучи административно наказанным, он претерпевает определенные страдания, лишения, ухудшение своего правового положения. Это обстоятельство приобретает особое значение при решении вопроса о наложении административного взыскания при повторном, неоднократном, злостном, систематическом совершении административного правонарушения в этот период.

Применение административных взысканий в случае рецидива административного правонарушения влечет наступление юридических последствий трех видов: рецидив может служить обстоятельством, отягчающим ответственность; рецидив может выступать в

качестве квалифицирующего признака для применения более строгого административного взыскания; рецидив может даже изменить правовую природу самого правонарушения, переведя его из разряда административного проступка в преступление.

Закрепленные в ст. 6.2 КоАП административные взыскания как систему характеризуют общие правила их назначения. Согласно ст. 7.1 при назначении административного взыскания учитывается характер административного правонарушения, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность. Если правонарушителем является физическое лицо, то учитывается личность виновного и его имущественное положение, если юридическое лицо – имущественное и финансовое положение.

Система административных взысканий строго формализована: взысканиями считаются только те принудительные меры, которые законодатель отнес к таковым, а иные средства правового воздействия, даже если они сходны с взысканиями по цели, содержанию, названию, к этой группе не относятся.

Системе административных взысканий, как и любой системе, свойственна целостность и относительная устойчивость, в пределах которых допустимы изменения свойств ее элементов – видов административных взысканий и их связей. Это означает, что ст. 6.2 КоАП содержит перечень взысканий, который является лишь показателем достигнутого государством уровня правового развития и является самодостаточным. Самодостаточность предполагает, что субъекты административной или административно-судебной юрисдикции не в праве применять те взыскания и до тех пор, пока в систему не будут внесены официальные изменения или дополнения законом.

На основании изложенного можно предложить следующий вариант понятия системы административных взысканий.

Система административных взысканий – это установленный законом исчерпывающий перечень видов административных взысканий, закономерно расположенных по степени их самостоятельности (автономии), обладающих относительной стабильностью, единством оснований и правил назначения, преследующих карательно-профилактическую цель применения к конкретным субъектам административно-противоправного поведения.

#### Классификация административных взысканий

Административные взыскания в рамках системной общности неоднородны, отличаются друг от друга специфическими особенностями: содержанием, условиями и порядком их применения, своей репрессивностью. Будучи примененными, они могут затрагивать различные сферы прав и интересов личности.

Именно поэтому вполне уместным будет посмотреть на систему административных взысканий через призму определенных классификационных критериев в целях более глубокого познания их сущности, содержания и специфики их принудительного воздействия, позволяющих обнаружить их своеобразие, что представляется полезным как в теоретическом, так и практическом плане.

Классификация бывает официальной – установленной законодателем и условной (неофициальной).

Официальная классификация является обязательной для субъекта правоприменения – это императив законодателя в адрес правоприменителя. Условная классификация осуществляется в режиме своеобразного усмотрения субъектов, группирующих единое целое на части по соответствующим основаниям. Этот вариант классификации более подвержен субъективному влиянию субъекта, ее осуществляющего. И все же эффективность и результативность ее должны определяться полезностью избранного критерия. Условная классификация не является обязательной для субъекта правоприменения, но она существенно облегчает его юрисдикционные ориентиры в условиях неоднозначности и разнообразия административных взысканий, обеспечивая тем самым индивидуализацию их применения в каждом конкретном случае.

Согласно официальной классификации (ст. 6.3 КоАП) административные взыскания делятся по степени своей самостоятельности на два вида – основные и дополнительные.

Эта классификация имеет большое правоприменительное значение, поскольку ею обусловлено принципиальное правило: за одно административное правонарушение могут быть наложены основное либо основное и дополнительные административные взыскания из числа указанных в санкции Особенной части КоАП (ч. 4 ст. 6.3).

Дополнительные административные взыскания применяются в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП (ч. 5 ст. 6.3), т. е. когда они оговорены в санкции нарушенной нормы.

При наложении административных взысканий за совершение нескольких административных правонарушений (ст. 7.4) дополнительные административные взыскания не подлежат сложению подобно основным и смешанным. В соответствии с ч. 3 ст. 7.4 КоАП к окончательному основному административному взысканию орган (лицо), уполномоченный рассматривать дело об административном правонарушении, присоединяет дополнительные административные взыскания, наложенные за отдельные административные правонарушения.

Различаются административные взыскания и по субъектам применения. Здесь юридически и практически значимыми являются как минимум два фактора: во-первых, административные взыскания в отличие от уголовных применяются множеством субъектов, которых насчитывается 27 (ст. 3.1 ПиКоАП); преимущественное большинство среди них – это органы функциональной исполнительной власти; во-вторых, обильное внедрение в сферу административной ответственности взысканий, которые могут назначаться исключительно судьей (в системе административных взысканий их насчитывается пять), что с полным основанием позволяет к таким субъектам относить субъектов судебной власти. Углубляя этот критерий, нетрудно обнаружить соответственно и два различных режима правоприменительно-юрисдикционной деятельности: режим административной и административно-судебной юрисдикции.

Административные взыскания различаются по субъектному составу их адресатов, т. е. лиц, в отношении которых они применяются.

Действующий КоАП в качестве таких субъектов называет как физических, так и юридических лиц. Это обстоятельство не могло не найти отражения в системе административных взысканий. В соответствии с ч. 2 ст. 6.2 КоАП к юридическим лицам могут применяться штраф, лишение права заниматься определенной деятельностью, конфискация, взыскание стоимости предмета административного правонарушения.

Административные взыскания различаются степенью распространенности по кругу субъектов административно-противоправного поведения. Среди них можно выделить так называемые универсальные взыскания, которые применяются ко всем или к подавляющему числу субъектов административной ответственности (предупреждение, административный штраф), и лимитированные взыскания, т. е. применяемые к определенным субъектам административного правонарушения с соблюдением соответствующих ограничений. Так, лишение права управления транспортными средствами не может применяться к физическому лицу, которое пользуется этими средствами в связи с инвалидностью, за исключением случаев управления транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения либо состоянии, вызванном потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ, отказа от прохождения в установленном порядке проверки (освидетельствования) на предмет определения состояния алкогольного опьянения либо состояния, вызванного потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ, или употребления алкогольных напитков, наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ до прохождения проверки (освидетельствования) на предмет определения состояния алкогольного опьянения либо состояния, вызванного потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ (ч. 3 ст. 6.8 КоАП).

Депортация – административное выдворение применяется только в отношении иностранного гражданина и лица без гражданства (ст. 6.11 КоАП).

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, лицам, имеющим на иждивении инвалидов I группы, лицам, осуществляющим уход за престарелыми, достигшими 80-летнего возраста (ч. 2 ст. 6.7 КоАП).

К этой категории административных взысканий относится также лишение специального права.

Существенно отличает одни административные взыскания от других их содержание. Если взять за основу классификации этот фактор, то в системе административных взысканий легко можно обнаружить: морально-правовые меры, имущественные, ограничивающие личные свободы человека и гражданина, организационные.

В качестве критерия классификации мер административной ответственности может быть использован вид санкции применяемой нормы, в соответствии с которым административные взыскания подразделяются на императивные и альтернативные. Альтернативные взыскания представляют собой закрепленные в санкции нормы двух или более основных административных взысканий, применение одного из которых исключает правовую возможность назначения другого. Закрепление же в санкции статьи одного основного административного взыскания – свидетельство безальтернативности взыскания, т. е. его императивности [12].

в силу специфики юридических свойств альтернативность или безальтернативность дополнительных административных взысканий в санкции нормы рассматривается по отношению к самим себе (например, с конфискацией или без таковой). Примерами в подтверждение императивных взысканий можно назвать административный штраф (ст. 9.3 КоАП), альтернативных – конфискацию (ст. 14.4 КоАП).

Административный арест используется законодателем в альтернативных санкциях.

По содержанию карательного воздействия административные взыскания подразделяются: на морально-правовые (предупреждение); имущественного характера (штраф, возмездное изъятие, конфискация); ограничивающие личные свободы (административный арест, административное выдворение); организационные (лишение специального права, дисквалификация).

Разнообразие в системе административных взысканий придает реальная продолжительность их действия. С рассматриваемой позиции они могут быть единовременными и длящимися. К первой группе можно отнести предупреждение, штраф, конфискацию, депортацию (административное выдворение за пределы Республики Беларусь), взыскание стоимости предмета административного правонарушения, ко второй – исправительные работы, административный арест, лишение специального права, лишение права заниматься определенной деятельностью.

Виды административных взысканий

Предупреждение – мера административного взыскания за совершенное административное правонарушение.

Предупреждение представляет собой особую разновидность правоохранительных санкций. В отличие от других видов административных взысканий, предусмотренных КоАП, вынесение предупреждения не влечет за собой ограничений конституционных прав и свобод правонарушителя. Основная цель вынесения указанного взыскания – превентивное воздействие на волю нарушителя, препятствующее рецидиву проступка.

Предупреждение применяется в качестве самостоятельной (основной) меры взыскания за совершение незначительных административных правонарушений, а также по отношению к лицам, которые впервые по данным правоприменителя совершили тот или иной административный проступок.

Особенность предупреждения выражается также в форме его применения: специальное указание в КоАП на письменную форму вынесения предупреждения свойственно только данному административному взысканию. Согласно ст. 6.4 КоАП предупреждение состоит в письменном предостережении физического лица о недопустимости противоправного поведения.

Предупреждение как мера административного взыскания применяется обычно за незначительные правонарушения, не носящие злостного антиобщественного характера. Впервые это взыскание было предусмотрено декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 28 июня 1926 г. «Об издании местными исполкомами и городскими Советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке». В декрете указывалось, что предупреждение применяется «в случае признания нецелесообразности применения штрафа или принудительных работ, ввиду незначительности нарушения, недостаточной осведомленности нарушителя и т. п.».

По своему содержанию данное административное взыскание близко примыкает к мерам воспитательного характера, но не совпадает с ними. Не отрицая морального воздействия предупреждения на правонарушителя, следует отметить, что содержание этой меры административного взыскания состоит не столько в указании виновному управомоченным органом на нарушение нормы административного права, сколько в отрицательной оценке государством поведения нарушителя, влекущей для него последствия не только морального, но и правового характера.

Действующим законодательством предусмотрены соответствующие правовые формы наложения этого вида административного взыскания. Наложение предупреждения оформляется постановлением компетентного органа. Только оформленное надлежащим образом предупреждение рассматривается как административное взыскание.

Устные предупреждения должностных лиц о необходимости прекратить противоправное поведение либо устранить выявленные недостатки или нарушения в работе административными взысканиями не являются, а представляют собой меру убеждения и предупреждения (профилактики) либо иногда даже пресечения правонарушений (правонарушителю разъясняют противоправный характер его действий или бездействия, обязывают прекратить их и тем самым предостерегают от возможности совершения более вредных (общественно опасных) правонарушений и применения к нему за это более строгих мер государственного принуждения).

Применение административного взыскания в виде предупреждения влечет наступление отрицательных правовых последствий для нарушителя. Последний считается подвергнутым административному наказанию и при совершении другого правонарушения. Факт применения к нему предупреждения как административного взыскания должен быть учтен. Фиксирование предупреждений помогает вести учет правонарушений и позволяет при неоднократности их совершения применить к виновному более строгое административное взыскание.

Штраф представляет собой специфическую разновидность административных взысканий, размер которого исчисляется в денежной форме.

Частью 1 ст. 6.5 КоАП определены правовые критерии исчисления размера административного штрафа, согласно которым размер штрафа определяется: исходя из базовой величины, установленной законодательством Республики Беларусь на день вынесения постановления о наложении административного взыскания; а в случаях, предусмотренных статьями Особенной частью КоАП, – в процентном либо кратном отношении к стоимости предмета совершенного административного правонарушения; в процентном либо кратном отношении к сумме ущерба, сделки либо к доходу, полученному в результате сделки; в эквиваленте к иностранной валюте.

В то же время согласно ч. 2 ст. 6.5 КоАП минимальный размер штрафа, налагаемого на физическое лицо, не может быть менее 0,1 базовой величины, минимальный размер штрафа, исчисляемого в базовых величинах и налагаемого на индивидуального



предпринимателя, не может быть менее 2 базовых величин, а на юридическое лицо – менее 10 базовых величин. Штраф, исчисляемый в базовых величинах, за административные правонарушения против порядка налогообложения, а также предусмотренные ст. 23.74 КоАП, налагаемый на индивидуального предпринимателя или юридическое лицо, может быть установлен в меньшем размере, но не может быть менее 0,1 базовой величины для индивидуального предпринимателя, менее 0,5 базовой величины для юридического лица.

Максимальный размер штрафа, исчисляемого в базовых величинах, налагаемого на физическое лицо, не может превышать 50 базовых величин, а за нарушение законодательства о труде, в области финансов, рынка ценных бумаг, банковской деятельности и предпринимательской деятельности, порядка налогообложения и управления – 200 базовых величин. Максимальный размер штрафа, исчисляемого в базовых величинах, налагаемого на индивидуального предпринимателя, не может превышать двухсот базовых величин, а за нарушение законодательства о труде, в области финансов, рынка ценных бумаг, банковской деятельности и предпринимательской деятельности, порядка налогообложения и управления – 500 базовых величин. Максимальный размер штрафа, исчисляемого в базовых величинах, налагаемого на юридическое лицо, не может превышать 1000 базовых величин.

Максимальный размер штрафа, исчисляемого в процентном либо кратном отношении к стоимости предмета административного правонарушения, сумме ущерба, сделки либо доходу, полученному в результате сделки, не может превышать двукратный размер стоимости (суммы) соответствующего предмета, суммы ущерба, сделки либо дохода, полученного в результате сделки. Штраф за правонарушения в области финансов, рынка ценных бумаг, банковской деятельности и предпринимательской деятельности, против порядка использования топливно-энергетических ресурсов может быть установлен с превышением указанного размера, но не может превышать пятикратный размер стоимости (суммы) соответствующего предмета, суммы ущерба, сделки либо дохода, полученного в результате сделки.

Административный штраф, налагаемый на физических лиц, за нарушение законодательства о труде, в области финансов, рынка ценных бумаг, банковской деятельности и предпринимательской деятельности, порядка налогообложения и управления может быть установлен в больших размерах, но не может превышать 500 базовых величин (ч. 3 ст. 6.5 КоАП).

Размер штрафа, исчисляемого в процентном либо кратном отношении к стоимости предмета административного правонарушения, сумме ущерба, сделки либо доходу, полученному в результате сделки, не может превышать двукратный размер стоимости (суммы) соответствующего предмета, суммы ущерба, сделки либо дохода, полученного в результате сделки.

Штраф за правонарушения в области финансов, рынка ценных бумаг, банковской деятельности и предпринимательской деятельности, против использования топливно-энергетических ресурсов может быть повышен, но не может превышать 10-кратный размер стоимости (суммы) соответствующего предмета, суммы ущерба, сделки, дохода либо дохода, полученного в результате сделки (ч. 4 ст. 6.5 КоАП).

Размер штрафа, налагаемого на физическое лицо в соответствии со ст. 86 УК, установлен от 10 до 50 базовых величин (ч. 5 ст. 6.5).

Особенностью штрафа как вида административного взыскания является то, что являясь мерой взыскания имущественного характера, штраф – самое эффективное средство принудительного воздействия на правонарушителя, в связи с чем применение этой санкции предусмотрено почти всеми статьями Особенной части КоАП (за исключением ст. 23.24, согласно которой предоставление иностранным гражданам или лицам без гражданства иностранной помощи на цели, запрещенные законодательством, влечет депортацию с конфискацией этой помощи).

Анализируя юридическую природу административного штрафа как вида административного взыскания, можно отметить следующее:

О административный штраф отнесен законодателем к категории основных видов взысканий (ч. 1 ст. 6.3 КоАП);

О как вид административного взыскания он может быть установлен только законом (ч. 1 ст. 1.1 КоАП);

О представляя собой вид взыскания денежного характера, он, как это следует из положений ст. 6.1 КоАП, не несет в себе компенсационной функции в отличие от штрафа гражданско-правового;

О исчисляется в относительно определенных единицах (в основном применительно к базовой величине, установленной законодательством Республики Беларусь на день вынесения постановления о наложении административного взыскания; либо в процентном или кратном отношении к стоимости совершенного административного правонарушения, сумме ущерба, сделки либо к доходу, полученному в результате сделки; либо в эквиваленте к иностранной валюте), что позволяет правоприменителю при наложении штрафа учитывать характер совершенного правонарушения, личность нарушителя, степень его вины и имущественного положения (так как административный штраф величиной переменной и зависящей от условий развития экономики страны, он автоматически корректируется с учетом темпов инфляции и изменения экономической ситуации, оставаясь при этом действенной мерой административного взыскания);

О применяется как в судебном, так и во внесудебном порядке;

О возможность взимания штрафа в порядке упрощенного производства. Например, согласно ст. 10.3 ПиКоАП при совершении административного правонарушения, влекущего наложение административного взыскания в виде предупреждения или штрафа, не превышающего двух базовых величин, протокол об административном правонарушении не составляется, а лицом, уполномоченным его составлять, выносится постановление о наложении административного взыскания, которое вступает в силу с момента его вынесения. При этом штраф взимается на месте.

Исправительные работы – это мера административного взыскания, воздействующая на личность и ущемляющая имущественные интересы правонарушителя, т. е. из заработной платы лица в течение срока, на который оно подверглось наказанию в виде исправительных работ, производится удержание в размере, указанном в постановлении органа, наложившего взыскание. Решение о их применении может вынести только судья (суд).

Действующее законодательство значительно сузило основания применения этой меры взыскания. Исправительные работы как мера административной ответственности не предусмотрены ни в одной статье Особенной части КоАП.

Согласно ч. 1 ст. 6.6 КоАП 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 ст. 86 УК.

Из заработка физического лица, которому назначены исправительные работы, производится удержание в доход государства в размере 20 % (ч. 2 ст. 6.6 КоАП).

В юридической литературе иногда рассматривают исправительные работы как штраф в рассрочку. Эти взыскания сходны: носят карательный характер, затрагивают имущественное положение правонарушителя. Однако это не дает основания отождествлять исправительные работы с административным штрафом. Прежде всего денежные удержания при применении этих мер носят различный характер. Штраф определяется в твердо установленном размере. Удержание суммы штрафа, указанной в постановлении, может быть произведено из имущества нарушителя независимо от того, заработал он его сам или нет (получение наследства, подарок и т. п.). Удержания при исправительных работах обращены на часть того вознаграждения, которое он должен заработать, занимаясь общественно полезным трудом. Следовательно лица, подвергнутые исправительным работам, ограничиваются в своем праве получать полностью то, что ими заработано. В отличие от штрафа удержание при исправительных работах исчисляются в процентном выражении.

Кроме того, штраф является так называемым разовым взысканием, уплата установленной суммы исчерпывает его исполнение. Исправительные работы характеризуются длительным воздействием на правонарушителя. Но спецификой этого взыскания является не только его длительный характер. Оказываемое ими воздействие на нарушителя осуществляется в процессе труда. В самом наименовании рассматриваемого взыскания подчеркиваются основная цель данной меры – исправление нарушителя и средство ее достижения – трудовое воспитание.

Исправительно-трудовой характер этого взыскания предопределяет и другую его особенность. Исправительные работы не могут применяться к нетрудоспособным, беременным женщинам и несовершеннолетним. В отличие от исправительных работ штраф может применяться и в отношении указанных категорий нарушителей.

Среди административных взысканий, затрагивающих материальные интересы нарушителя, действующее законодательство предусматривает конфискацию.

В ст. 6.10 КоАП предусмотрены два вида конфискации – общая и специальная.

Общая конфискация состоит в принудительном безвозмездном обращении в собственность государства дохода, полученного в результате противоправной деятельности, а также предмета административного правонарушения, орудий и средств совершения административного правонарушения, находящихся в собственности (на праве хозяйственного ведения, оперативного управления) лица, совершившего административное правонарушение.

В случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП, конфискации подлежат также предмет административного правонарушения, орудия и средства совершения административного правонарушения независимо от того, в чьей собственности (на праве хозяйственного ведения, оперативного управления) они находятся.

Независимо от назначенного административного взыскания либо освобождения лица от административной ответственности 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, озерно-речной рыбы, торговля которой осуществлялась в неустановленных местах, а также незаконных средств сбора грибов, других дикорастущих растений или их частей (плодов, ягод, семян).

Анализируя юридическую природу данного вида административного взыскания, можно отметить следующее:

конфискация дохода, полученного в результате противоправной деятельности, предмета, орудий и средств совершения административного правонарушения как мера взыскания носит имущественный характер, т. е. принудительно, безвозмездно обращаются в собственность государства определенные материальные ценности, и может применяться как в отношении физических, так и в отношении юридических лиц;

при конфискации материальные ценности должны принадлежать физическому лицу, совершившему административное правонарушение, или находиться в собственности на праве хозяйственного ведения или оперативного управления юридического лица, подлежащего административной ответственности;

конфискация может применяться только в качестве дополнительного административного взыскания (ч. 3 ст. 6.3 КоАП) в основном к штрафу за отдельные виды правонарушений дополнительно к таким административным взысканиям, как лишение специального права, депортация;

конфискация как мера административного взыскания может назначаться только в судебном порядке, что в полной мере соответствует ч. 5 ст. 44 Конституции Республики Беларусь о том, что принудительное отчуждение имущества допускается лишь по мотивам общественной необходимости при соблюдении условий и порядка, определенных законом, со своевременным и полным компенсированием стоимости отчужденного имущества, а также по решению суда; только с вынесением судебного решения конфискация может

рассматриваться как мера административной ответственности, влекущая утрату собственником его имущества;

конфискацию как административное взыскание следует отличать от конфискации как меры уголовной ответственности (первая применяется за административное правонарушение, а не за преступление; правовой режим конфискации как вида уголовного наказания согласно ч. 1 ст. 61 УК может распространяться на все движимые и недвижимые имущественные объекты, являющиеся собственностью осужденного, тогда как конфискация в административном порядке может быть применена только в отношении конкретного имущества, указанного в ч. 1 ст. 6.10 КоАП);

конфискация по своей правовой природе близко примыкает к таким мерам обеспечения административного процесса, как наложение ареста на имущество (ст. 8.7 ПиКоАП), изъятие вещей и документов (ст. 8.9 ПиКоАП), задержание и принудительная отбуксировка (эвакуация) транспортного средства (ст. 8.10 ПиКоАП), осуществляемых уполномоченными органами и должностными лицами. Эти меры хотя и ограничивают в определенных пределах правомочие собственника на владение, пользование и распоряжение имуществом, но в отличие от конфискации не порождают перехода права собственности к государству, поскольку они не являются мерами административной ответственности. Основной целью этих мер является прекращение противоправного поведения и обеспечение в последующем возможной конфискации.

Специальная конфискация 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.

Депортация как вид административного взыскания выражается в выдворении за пределы Республики Беларусь иностранных граждан и лиц без гражданства (ст. 6.11 КоАП).

Данное административное взыскание относится к санкциям, ограничивающим свободу нарушителя.

Административное взыскание в виде депортации налагается только судом (ч. 3 ст. 6.2 КоАП) и может применяться как в качестве основного, так и дополнительного взыскания.

Цель установления данного вида административного взыскания – предупреждение и пресечение действий иностранных граждан и лиц без гражданства, противоречащих интересам обеспечения государственной безопасности Республики Беларусь, охраны общественного порядка, а также охраны здоровья, защиты прав и законных интересов граждан Республики Беларусь и иных лиц.

Иностранные граждане и лица без гражданства могут быть выдворены за пределы Республики Беларусь, если они грубо нарушили законодательство о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, таможенное, валютное или иное законодательство и нет оснований для привлечения их к уголовной ответственности.

Иностранные граждане и лица без гражданства обязаны покинуть Республику Беларусь в срок, указанный в решении о выдворении за пределы Республики Беларусь, принятом в установленном порядке.

Лица, уклоняющиеся от выезда, подлежат с санкции прокурора задержанию и выдворению в принудительном порядке. Задержание допускается на срок, необходимый для выдворения.

Постановление о депортации приводится в исполнение органами внутренних дел.

Лишение специального права, предоставленного физическому лицу, – это мера административного взыскания, устанавливаемая за грубое нарушение порядка пользования физическим лицом предоставленным ему правом. Раскрывая в ст. 6.8 особенности данного вида административного взыскания, само понятие лишения специального права КоАП не формулирует.

Анализируя правовую природу данного административного взыскания, можно отметить следующее:

лишение специального права относится к числу длящихся административных взысканий, срок лишения правонарушителя специального права определяется судьей: он не может быть менее шести месяцев и более трех лет;

лишение специально права – временное ограничение правосубъектности физического лица за административное правонарушение (эта мера применяется только к лицам, имеющим специальный правовой статус; если гражданин неправильно использует предоставленное ему право, судья на время лишает его этого права);

лишение специального права распространяется на два вида специальных субъективных прав: право управления транспортным средством и право охоты;

лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного взыскания;

лишение специально права в виде управления транспортным средством не может применяться к физическому лицу, которое пользуется этим средством в связи с инвалидностью, за исключением случаев управления транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения либо состоянии, вызванном потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ, отказа от прохождения в установленном порядке проверки (освидетельствования) на предмет определения состояния алкогольного опьянения либо состояния, вызванного потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ, или оставления в нарушение установленных правил места дорожно-транспортного происшествия (ч. 2 ст. 6.8 КоАП).

Административный арест состоит в содержании физического лица в условиях изоляции в местах, определяемых органом, ведающим исполнением административных взысканий, и устанавливается на срок до 15 суток (ч. 1 ст. 6.7 КоАП).

Анализируя правовую природу данного вида административного взыскания, можно отметить следующее:

административный арест является самым суровым административным взысканием, ограничивающим конституционное право человека на свободу передвижения и оказывающим серьезное воздействие на личность, так как предусматривает содержание под стражей; лица, подвергнутые административному аресту, содержатся под стражей в специально предназначенных для этой цели учреждениях – спецприемниках при органах внутренних дел; изоляция правонарушителя путем помещения в тюрьму, исправительно-трудовую колонию или колонию-поселение не допускается;

административный арест может устанавливаться и применяться только в качестве основного административного взыскания, это длящаяся мера административной ответственности;

административный арест назначается только судьей (судья обязан дать правовую оценку всем обстоятельствам дела и исходя из тяжести содеянного, личности виновного и иных обстоятельств решить вопрос о необходимости назначения виновному ареста в качестве кары за содеянное);

в статьях Особенной части КоАП (как и в КоАП 1984 г.) административный арест предусматривается только в альтернативных санкциях, как правило, ему сопутствует штраф или штраф и исправительные работы (исходя из этого судья может назначить данный вид административного взыскания только если посчитает, что применение иных предусмотренных соответствующей статьей Особенной части КоАП санкций в том или ином случае окажется недостаточной мерой карательного воздействия на виновного).

Одним из ярких проявлений гуманизма закона является запрещение применения административного ареста к следующим лицам: беременным женщинам; инвалидам I и II группы; женщинам и одиноким мужчинам, имеющим на иждивении

несовершеннолетних детей или детей-инвалидов; лицам, имеющим на иждивении инвалидов I группы; лицам, осуществляющим уход за престарелыми, достигшими 80-летнего возраста.

Запрещено применение административного ареста к несовершеннолетним от 14 до 18 лет (ч. 2 ст. 4.6 КоАП); военнослужащим, лицам начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, органов финансовых расследований, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям (ч. 1 ст. 4.7 КоАП).

Лишение права заниматься определенной деятельностью применяется с учетом характера совершенного административного правонарушения, связанного с занятием деятельностью, 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 (ст. 6.9 КоАП).

Лишение права заниматься определенной деятельностью является новым административным взысканием, не известным ранее КоАП 1984 г.

Правовая природа данного административного взыскания характеризуется следующими признаками:

смысл лишения права заниматься определенной деятельностью состоит в том, что лицо, получившее разрешение – лицензию на эту деятельность, нарушает порядок пользования этим субъективным правом и временно лишается этого права;

указанное взыскание применяется только к лицензиату, субъектами административной ответственности за данное противоправное деяние могут быть индивидуальные предприниматели и юридические лица;

лишение права заниматься определенной деятельностью налагается только судом;

лишение права заниматься определенной деятельностью может применяться в качестве как основного, так и дополнительного взыскания, в статьях Особенной части КоАП лишение права заниматься определенной деятельностью выступает в качестве альтернативы другим видам взысканий, и прежде всего штрафу и конфискации (например, ч. 1 ст. 12.7 КоАП), или в качестве дополнительного административного взыскания (ч. 5 ст. 12.7 КоАП).

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 условии:

отсутствия предметов, товаров и (или) транспортных средств, явившихся предметом административного правонарушения, если в санкции статьи Особенной части КоАП предусмотрена их конфискация;

невозможности реализации или экономической нецелесообразности реализации таких предметов, товаров и (или) транспортных средств.

Взыскание стоимости предмета административного правонарушения является самостоятельным взысканием и входит в единую систему административных взысканий.

Данное взыскание налагается только судом и может применяться только в качестве дополнительного взыскания.

### 3. Общие правила наложения административного взыскания.

Основным принципам (правилам), которыми должны руководствоваться правоприменители (а это судьи, а также специально уполномоченные на это КоАП органы и должностные лица) при назначении административного взыскания физическим и юридическим лицам, совершившим административное правонарушение, посвящены нормы

гл. 7 КоАП. При этом должны соблюдаться и общие принципы, присущие как юридической ответственности вообще, так и административной ответственности в частности.

При назначении административного взыскания всегда должны применяться два основных критерия:

а) объективный, который заключается в том, что взыскание налагается с учетом положений Общей части КоАП и в пределах установленных санкцией статьи Особенной части, предусматривающей ответственность за совершенное административное правонарушение (специальная конфискация применяется независимо от того, указана ли она в санкции Особенной части КоАП (ч. 1 ст. 7.1); не допускается применение административного взыскания ниже низшего предела);

б) субъективный, который предполагает оценку обстоятельств, при которых было совершено противоправное деяние, характер совершенного им административного правонарушения, личных особенностей правонарушителя – физического лица, степень его вины, характер и размер причиненного им вреда, имущественное положение, имущественное и финансовое положение юридического лица, а также обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность (ч. 2 и 3 ст. 7.1 КоАП).

Оценивая обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность за административное правонарушение, орган или должностное лицо, рассматривающее дело, обязаны исходить из принципа равенства всех граждан перед законом (ст. 22 Конституции Республики Беларусь), который означает неотвратимость применения санкций ко всем гражданам, совершившим правонарушение (преступление), независимо от пола, расы, национальности, имущественного и должностного положения, а также других обстоятельств.

Принципиальное значение имеет ч. 4 ст. 7.1 КоАП, в соответствии с которой наложение административного взыскания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой было наложено указанное взыскание. Например, непредставление в установленный срок плательщиком, налоговым агентом в налоговый орган документов и иных сведений, которые они обязаны представлять в соответствии с налоговым законодательством или по запросу налогового органа для осуществления налогового контроля, а также представление недостоверных сведений влечет административную ответственность в виде штрафа по ст. 13.18 КоАП. Взыскание, наложенное за неисполнение этой обязанности, не освобождает виновных лиц от представления в налоговый орган документов и сведений.

К обстоятельствам, смягчающим административную ответственность, относятся:

О чистосердечное раскаяние физического лица, совершившего административное правонарушение;

О предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий такого правонарушения;

О добровольное возмещение или устранение причиненного вреда либо исполнение возложенной на лицо обязанности, за неисполнение которой налагается административное взыскание;

О наличие на иждивении у физического лица, совершившего административное правонарушение, малолетнего ребенка;

О совершение административного правонарушения вследствие стечения тяжелых личных, семейных или иных обстоятельств;

О совершение административного правонарушения под влиянием угрозы или принуждения либо в силу материальной, служебной или иной зависимости;

О совершение административного правонарушения несовершеннолетним или лицом, достигшим 70 лет;

О совершение административного правонарушения беременной женщиной.

Суд, орган, ведущий административный процесс, могут признать смягчающими административную ответственность и иные обстоятельства.

При наличии хотя бы одного из смягчающих обстоятельств, предусмотренных п. 3 и 5 ч. 1 ст. 7.2 КоАП, а также иных обстоятельств, признанных смягчающими судом, органом, ведущим административный процесс, административные взыскания за правонарушения, предусмотренные статьями 11.54, 13.1–13.11 КоАП, налагаются в размере, уменьшенном в два раза, либо в пределах установленных в указанных статьях минимальных и максимальных размеров, уменьшенных в два раза.

Смягчающее административную ответственность обстоятельство, предусмотренное статьей Особенной части КоАП в качестве признака административного правонарушения, не может учитываться при определении меры ответственности физического лица, совершившего административное правонарушение (ст. 7.2 КоАП).

В отличие от обстоятельств, смягчающих ответственность, признаки отягчающие административную ответственность исчерпывающе закреплены в КоАП. Суд, орган, должностное лицо, ведущие административный процесс, не могут выйти за его пределы. Им лишь, исходя из характера административного правонарушения, предоставлено право не признать то или иное обстоятельство отягчающим.

Обстоятельствами, отягчающими административную ответственность, признаются:

- О продолжение противоправного деяния, несмотря на требование прекратить его;
- О совершение административного правонарушения повторно;
- О вовлечение несовершеннолетнего в административное правонарушение;
- О совершение административного правонарушения группой лиц, т. е. хотя бы двумя физическими лицами, совместно участвовавшими в его совершении в качестве исполнителей;

- О совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах;

- О совершение административного правонарушения по мотивам расовой, национальной либо религиозной розни;

- О совершение административного правонарушения в отношении женщины, беременность которой заведомо известна физическому лицу, совершившему административное правонарушение;

- О совершение административного правонарушения с использованием лица, заведомо для физического лица совершившего административное правонарушение, страдающего психическим заболеванием или слабоумием;

- О совершение административного правонарушения в состоянии алкогольного опьянения либо в состоянии, вызванном потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ;

- О совершение административного правонарушения должностным лицом в связи с исполнением служебных обязанностей;

- О совершение административного правонарушения в отношении заведомо малолетнего, престарелого или лица, находящегося в беспомощном состоянии.

Отягчающее административную ответственность обстоятельство, предусмотренное статьей Особенной части КоАП в качестве признака административного правонарушения, не может учитываться при определении меры ответственности физического лица, совершившего административное правонарушение (ст. 7.3 КоАП).

При назначении административных взысканий за совершение лицом нескольких правонарушений необходимо руководствоваться положениями ст. 7.4 КоАП.

Непременным условием законности привлечения к административной ответственности является строгое соблюдение правила, согласно которому при совершении физическим лицом двух или более административных правонарушений основное и дополнительные административные взыскания налагаются за каждое совершенное административное правонарушение в отдельности.

Такой же 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, исчисляемый в базовых величинах и налагаемый на физическое лицо, – 100 базовых величин, а в случаях нарушения законодательства о труде, в области финансов, рынка ценных бумаг, банковской и предпринимательской деятельности, против порядка налогообложения, таможенного регулирования и порядка управления – 400 базовых величин;

штраф, исчисляемый в базовых величинах, налагаемый на индивидуального предпринимателя, – 400 базовых величин, а в случаях нарушения законодательства о труде, в области финансов, рынка ценных бумаг, банковской и предпринимательской деятельности, против порядка налогообложения, таможенного регулирования и порядка управления – 1000 базовых величин;

штраф, исчисляемый в базовых величинах, налагаемый на юридическое лицо, – 2000 базовых величин;

лишение специального права – 5 лет;

лишение права заниматься определенной деятельностью – 2 лет;

административный арест – 25 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.

Сроки наложения административного взыскания и их исчисление

Понятие срока неразрывно связано с понятием времени. Для исчисления срока используются общепринятые единицы времени: часы, сутки, месяцы, годы. Однако срок вообще и срок наложения административного взыскания в частности имеют ряд свойств, не присущих времени.

Время в отличие от срока необратимо, оно непрерывно, является объективно существующей, не зависящей от волеизъявления человека категорией. Срок же во многих случаях, установленных законом, может быть прерван, приостановлен, возобновлен, восстановлен.

Характерной чертой используемых в праве сроков является их правовая регламентация. При этом в каждой отрасли права действуют свои источники правового регулирования: отраслевые законы и подзаконные правовые акты, по-разному регламентирующие применяемые в каждой из этих отраслей сроки. Отраслевые законы устанавливают сроки для выполнения определенных задач.

Так, при решении вопроса о привлечении к административной ответственности должны учитываться давностные сроки наложения административного взыскания, предусмотренные ст. 7.6 КоАП. Речь идет о времени, в течение которого правонарушитель может быть привлечен к административной ответственности. По истечении этого срока административно-деликтный процесс не может быть начат, а начатый подлежит прекращению.

Эти сроки установлены законом и являются обязательными для выполнения органами и должностными лицами, уполномоченными налагать административные взыскания.

Для того чтобы юридически правильно решить вопрос о сроке, нужно учитывать четыре юридически значимых обстоятельства: установленный законом размер срока; когда, с какого юридического факта он начинается исчисляться; когда, какой юридический факт

прекращает его исполнение или прерывает его; какое время закон включает (не включает) в исчисляемый срок.

В КоАП сроки наложения административного взыскания исчисляются месяцами и годами, причем эти сроки определяются не календарными месяцами, а количеством дней, их отсчет установлен по-разному: со дня совершения административного правонарушения; дня обнаружения административного правонарушения; дня отмены постановления о наложении административного взыскания.

Сроки давности наложения административного взыскания не одинаковы. По общему правилу срок давности привлечения к административной ответственности равняется двум месяцам со дня совершения административного правонарушения. При совершении длящегося административного правонарушения срок отсчета для наложения взыскания начинается со дня его обнаружения. Датой начала исчисления срока является день, следующий за днем, в который было совершено (обнаружено) административное правонарушение. Днем окончания срока считается день, когда было вынесено постановление о назначении взыскания, а если оно не вынесено – фактическое окончание срока.

Названный срок наложения административного взыскания распространяется на преобладающую часть административных правонарушений. Из этого общего правила ст. 7.6 КоАП предусматривает ряд исключений. За отдельные виды административных правонарушений давностные сроки наложения административного взыскания значительно увеличены:

за совершение административного правонарушения против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования – не позднее шести месяцев со дня его совершения;

за совершение административного правонарушения в области финансов, рынка ценных бумаг, банковской и предпринимательской деятельности, против порядка налогообложения и таможенного регулирования, а также административных правонарушений, предусмотренных статьями 9.24, 20.1, 21.1 – 21.4, 21.6 – 21.8, 23.7 – 23.9, 23.11 – 23.13, 23.17, 23.20, 23.23, 23.27, 23.36, 23.42, частью 1 статьи 23.45, статьями 23.52, 23.57, 23.74, 23.75, 23.80 КоАП, – не позднее трех лет со дня его совершения и шести месяцев со дня его обнаружения, за исключением административных правонарушений, предусмотренных статьями 11.61, 11.62, 13.1, 13.3, 13.8 – 13.11 КоАП, совершенных физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями, административное взыскание за которые может быть наложено не позднее одного года со дня их совершения, ст. 13.14 КоАП, административное взыскание за которые может быть наложено не позднее двух лет со дня их совершения и двух месяцев со дня их обнаружения;

за нарушение авторских, смежных и патентных прав – не позднее одного года со дня его совершения;

за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 23.18 КоАП, – на физических лиц и индивидуальных предпринимателей – не позднее двух лет со дня его совершения и трех месяцев со дня его обнаружения;

за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 23.79 КоАП, – не позднее двух месяцев со дня признания проверки незаконной.

В случае отмены или утраты силы постановления по делу об административном правонарушении при новом рассмотрении дела о совершенном административном правонарушении административное взыскание может быть наложено не позднее двух месяцев со дня отмены или утраты силы постановления.

В случае отказа в возбуждении уголовного дела, прекращения проверки и разъяснения заявителю права возбудить в суде уголовное дело частного обвинения либо прекращения предварительного расследования по уголовному делу или уголовного преследования, но при наличии в деяниях признаков совершенного административного правонарушения административное взыскание может быть наложено не позднее двух месяцев со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела или о прекращении проверки и

разъяснении заявителю права возбудить в суде уголовное дело частного обвинения либо о прекращении предварительного расследования по уголовному делу или уголовного преследования, но не позднее трех лет со дня совершения административного правонарушения.

В случае приостановления рассмотрения дела об административном правонарушении в соответствии с п. 3 ч. 3 ст. 11.2 ПИК оАП административное взыскание может быть наложено не позднее одного месяца со дня вынесения постановления о возобновлении рассмотрения дела об административном правонарушении.

В случае невозможности установить личность иностранных граждан или лиц без гражданства, нарушивших правила пребывания или транзитного проезда, в течение 48 часов административное взыскание может быть наложено не позднее одного месяца со дня установления личности иностранного гражданина или лица без гражданства.

В срок административного ареста засчитывается срок административного задержания физического лица (ст. 7.7 КоАП).

Физическое или юридическое лицо считается не подвергавшимся административному взысканию, если в течение года со дня окончания исполнения административного взыскания не совершит нового административного правонарушения (ст. 2.8 КоАП)

Годичный срок погашения действия административного взыскания распространяется на все административные взыскания независимо от их вида и размера.

Согласно ст. 8.6 КоАП 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 учитывается характер совершенного административного правонарушения, личность физического лица, совершившего его, характер заболевания и другие обстоятельства.

Физическое лицо, совершившее административное правонарушение, или юридическое лицо, признанное виновным и подлежащее административной ответственности, обязаны возместить вред, причиненный административным правонарушением.

## **Раздел 8. Административные правонарушения в отдельных областях**

### **Тема 21. Административные правонарушения в области финансов, рынка ценных бумаг и банковской деятельности, в области предпринимательской деятельности против налогообложения и таможенного регулирования**

Вопросы:

1. Общая характеристика и виды административных правонарушений в области финансов, рынка ценных бумаг и банковской деятельности.
2. Общая характеристика и виды административных правонарушений в области предпринимательской деятельности, против порядка налогообложения и таможенного регулирования.

1. Общая характеристика и виды административных правонарушений в области финансов, рынка ценных бумаг и банковской деятельности

В настоящее время стратегической целью социально-экономического развития Республики Беларусь является динамичное повышение уровня благосостояния народа на основе сбалансированного и устойчивого экономического роста, обеспечения рациональной занятости населения и приближения благосостояния и качества уровня жизни граждан республики к уровню экономически развитых европейских государств. Ее достижение

связано с ускорением институциональных и структурных преобразований экономики и улучшением всех качественных параметров ее функционирования.

Одним из основных направлений в реализации заданной цели также является противодействие правонарушениям в области финансов, рынка ценных бумаг и банковской деятельности, в области предпринимательской деятельности, против налогообложения и таможенного регулирования. Данные противоправные деяния, в соответствии с родовыми объектами, закреплены в главах 11-14 КоАП.

Статьи 11.1–11.75, предусматривающие административную ответственность за правонарушения в сфере финансов, рынка ценных бумаг и банковской деятельности закреплены в главе 11 КоАП.

Родовым объектом рассматриваемых правонарушений является совокупность смежных общественных отношений в области финансов, рынка ценных бумаг и банковской деятельности.

Содержащиеся в главе 11 правонарушения по видовому объекту могут быть разделены на следующие группы:

- О в области финансов;
- О в области рынка ценных бумаг;
- О в области банковской деятельности.

С объективной стороны большинство рассматриваемых деликтов совершаются путем действия (ст. 11.1 «Незаконное принятие иностранной валюты в качестве платежного средства»; ст. 11.33 «Подделка проездных билетов» и др.). Например, в соответствии со ст. 11.1 КоАП правонарушением признается противоправное действие: незаконное принятие иностранной валюты в качестве платежного средства, а в соответствии со ст. 11.33 – изготовление или сбыт поддельных билетов или иных документов на проезд пассажиров либо провоз грузов.

Реже данные деяния совершаются в форме бездействия (невыполнения возложенных на лицо обязанностей). Например, в соответствии со ст. 11.6 КоАП таким бездействием является невозвращение из-за границы индивидуальным предпринимателем или должностным лицом юридического лица валюты, подлежащей в соответствии с законодательством Республики Беларусь обязательному перечислению на счета в уполномоченный банк Республики Беларусь, если в этих действиях нет состава преступления. Также, на основании ст. 11.28 КоАП бездействием признается несообщение в установленный законодательством Республики Беларусь срок членом органа управления банка Национальному банку Республики Беларусь, а также исполнительному органу банка о приобретении им акций банка и обо всех своих сделках с этими акциями.

По конструкции объективной стороны правонарушения, закрепленные в главе 11 КоАП, являются формальными, то есть признаются оконченными с момента совершения деяния.

В ряде составов обязательным признаком объективной стороны является время совершения правонарушения. Например, в соответствии с ч. 2 ст. 11.9 КоАП это непредставление эмитентами в установленный срок документов для регистрации ценных бумаг. На основании ст. 11.44 непредставление в установленный срок статистической декларации или периодической статистической декларации и др.

Обязательным признаком некоторых составов является место совершения противоправного деяния. Например, ч. 2 ст. 11.66 КоАП закрепляет ответственность за посредническую деятельность, связанную с заключением на территории Республики Беларусь договоров страхования от имени страховых организаций, созданных за пределами Республики Беларусь (в данном случае место правонарушения – территория Республики Беларусь).

В отдельных составах в качестве квалифицирующего признака установлена повторность совершения правонарушения. Например, ч. 2 ст. 11.1 КоАП предусматривает более строгую ответственность за незаконное принятие иностранной валюты в качестве

платежного средства совершенное повторно в течение одного года после наложения административного взыскания.

Субъектами правонарушений в области финансов, рынка ценных бумаг и банковской деятельности являются:

- О физическое вменяемое лицо, достигшее 16-летнего возраста,
- О индивидуальный предприниматель,
- О юридическое лицо.

Ответственность пособника предусмотрена только за соучастие в незаконном использовании деловой репутации конкурента (ст. 11.26 КоАП) и подделке проездных документов (ст. 11.33 КоАП).

С субъективной стороны правонарушения главы 11 характеризуются умышленной формой вины. Например, в соответствии со ст. 11.1 КоАП незаконное принятие иностранной валюты в качестве платежного средства может быть совершено только с прямым умыслом, то есть лицо осознает общественную опасность своего деяния и желает его совершения.

В отдельных составах в качестве обязательного признака закреплена цель. Данные правонарушения могут совершаться только с прямым умыслом. Так, в соответствии с частью 1 ст. 11.4. КоАП нарушением порядка деятельности с редкоземельными металлами, драгоценными металлами и драгоценными камнями признается приставание (неоднократное предложение) к гражданам с целью купли-продажи изготовленных из драгоценных металлов ювелирных и бытовых изделий, монет, мерных слитков и других закрепленных в статье ценностей.

Следует помнить, что при квалификации деяний, содержащих признаки правонарушений, предусмотренных ст. 11.5 «Нарушение порядка открытие счетов за пределами Республики Беларусь», 11.24 «Нарушение антимонопольного законодательства», 11.25 «Ограничение конкуренции», 11.26 «Незаконное использование деловой репутации конкурента», 11.33 «Подделка проездных документов», в случаях повторного их совершения в течение одного года после наложения мер административного взыскания наступает уголовная ответственность по ст. 224, 244, ч.1 ст. 247, 248 и 262 УК.

Незаконное принятие иностранной валюты в качестве платежного средства (ст. 11.1 КоАП)

Объект правонарушения – общественные отношения в области обращения иностранной валюты.

Порядок обращения иностранной валюты закреплён в Законе Республики Беларусь от 22.07.2003 г № 226-3 (ред. Закона от 14.06.2010 № 132-3) «О валютном регулировании и валютном контроле».

Предметом правонарушения является иностранная валюта, которой являются: денежные знаки в виде банкнот, казначейских билетов, монет, находящиеся в обращении и являющиеся законным платежным средством в соответствующем иностранном государстве или группе государств, а также изъятые или изымаемые из обращения, но подлежащие обмену указанные денежные знаки; средства в денежных единицах иностранных государств и международных денежных или расчетных единицах, находящиеся на счетах в банках и небанковских кредитно-финансовых организациях Республики Беларусь, банках и иных кредитных организациях за пределами Республики Беларусь.

Объективная сторона правонарушения состоит в незаконном принятии иностранной валюты в качестве платежного средства. Это означает, что такое действие нарушает законодательство в соответствии с которым запрещается использование иностранной валюты, ценных бумаг в иностранной валюте и (или) платежных документов в иностранной валюте при проведении валютных операций между резидентами.

В отношениях между физическими лицами – резидентами, к которым относятся физические лица – граждане Республики Беларусь, а также иностранные граждане и лица без гражданства, имеющие вид на жительство в Республике Беларусь, не выступающими при проведении валютных операций в качестве индивидуальных предпринимателей, разрешается

использование иностранной валюты, ценных бумаг в иностранной валюте и платежных документов в иностранной валюте в случаях:

- О дарения (в том числе в виде пожертвований), а также отмены дарения;
- О предоставления займов, возврата займов и процентов за пользование ими;
- О передачи на хранение и их возврата.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом, лицо сознает, что принимает иностранную валюту в качестве платежного средства и желает действовать подобным образом.

Субъектом правонарушения является физическое лицо, вменяемое, достигшее 16-летнего возраста.

Совершение правонарушения влечет наложение административного взыскания в виде штрафа в размере от десяти до пятидесяти базовых величин.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 11.1 КоАП, образует то же действие лица, совершённое повторно в течение одного года после наложения административного взыскания за такое же нарушение.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом, лицо, сознает, что совершает то же действие повторно в течение одного года после наложения административного взыскания за такое же нарушение и желает действовать подобным образом.

Субъектом правонарушения является физическое лицо, вменяемое, достигшее 16-летнего возраста, которое совершило правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 11.1 КоАП в течение одного года после наложения за него административного взыскания.

Нарушение установленного порядка осуществления валютных операций (ст. 11.2 КоАП)

Объект правонарушения – общественные отношения в области осуществления валютных операций.

Порядок осуществления валютных операций в Республике Беларусь регламентируется Банковским кодексом Республики Беларусь, Законом Республики Беларусь от 22.07.2003 г № 226-3 (ред. Закона от 14.06.2010 № 132-3) «О валютном регулировании и валютном контроле», Указом Президента Республики Беларусь от 6 октября 2011 г. № 449 «О некоторых вопросах осуществления валютно-обменных операций физическими лицами», Инструкцией о порядке совершения валютно-обменных операций с участием юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденной Постановлением Правления национального банка Республики Беларусь от 28 июля 2005 г. № 112, Инструкцией о порядке проведения валютных операций с использованием наличной иностранной валюты и наличных белорусских рублей и иными нормативными актами.

Предметом правонарушения является:

- О иностранная валюта (понятие иностранной валюты см. ст. 11.1);
- О ценные бумаги в иностранной валюте;
- О платежные документы в иностранной валюте.

Ценные бумаги в иностранной валюте:

О ценные бумаги, являющиеся таковыми в соответствии с законодательством Республики Беларусь, номинальная стоимость которых выражена в иностранной валюте;

О ценные бумаги, являющиеся таковыми в соответствии с законодательством Республики Беларусь, не имеющие номинальной стоимости и выраженные в иностранной валюте;

О ценные бумаги, выпущенные нерезидентами и являющиеся таковыми в соответствии с законодательством иностранных государств, номинальная стоимость которых выражена в иностранной валюте;

О ценные бумаги, выпущенные нерезидентами и являющиеся таковыми в соответствии с законодательством иностранных государств, не имеющие номинальной стоимости и выраженные в иностранной валюте.

Платежные документы в иностранной валюте – дорожные чеки, именные чеки и денежные аккредитивы, выраженные в иностранной валюте, а также иные документы, являющиеся таковыми в соответствии с законодательством Республики Беларусь

Объективную сторону правонарушения образуют действия, нарушающие установленный законодательством порядок осуществления валютных операций.

На основании ст. 276 Банковского кодекса Республики Беларусь к валютно-обменным операциям относятся:

операции по обмену иностранной валюты на официальную денежную единицу Республики Беларусь и (или) обмену официальной денежной единицы Республики Беларусь на иностранную валюту по установленным обменным курсам (купля-продажа иностранной валюты);

операции по обмену одного вида иностранной валюты на другой вид иностранной валюты по установленным обменным курсам (конверсия иностранной валюты);

иные операции, определенные Национальным банком.

Валютно-обменные операции на территории Республики Беларусь осуществляются через банки и небанковские кредитно-финансовые организации, имеющие лицензии на осуществление банковской деятельности, предоставляющие право на осуществление таких операций.

Купля-продажа и (или) конверсия иностранной валюты могут осуществляться на валютных биржах и на внебиржевом валютном рынке.

Национальный банк может устанавливать предельные значения обменных курсов, по которым осуществляются купля-продажа и (или) конверсия иностранной валюты на внутреннем валютном рынке.

Порядок осуществления валютно-обменных операций устанавливается Национальным банком.

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 6 октября 2001 № 449 продажа иностранной валюты, платежных документов в иностранной валюте за белорусские рубли физическим лицам осуществляется банками Республики Беларусь при предъявлении документа, удостоверяющего личность, данные которого подлежат регистрации в порядке, установленном Национальным банком Республики Беларусь.

В соответствии с данной статьей противоправными деяниями признаются:

скупка, продажа, обмен иностранной валюты, осуществляемые без специального разрешения (лицензии) или государственной регистрации;

иное незаконное использование ценных бумаг и платежных документов в иностранной валюте.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом, лицо сознает, что скупает, продает, обменивает иностранную валюту либо иным образом незаконно использует ценные бумаги и платежные документы в иностранной валюте и желает этого.

Субъектом правонарушения является физическое лицо, вменяемое, достигшее 16-летнего возраста.

За совершение правонарушения применяется административное взыскание в виде наложения штрафа в размере до ста базовых величин с конфискацией предмета административного правонарушения.

В части 2 ст. 11.2 КоАП закреплена ответственность за осуществление индивидуальным предпринимателем, юридическим или физическим лицом валютной операции, связанной с движением капитала, без разрешения Национального банка Республики Беларусь, когда в соответствии с законодательством требуется такое разрешение.

Валютные операции, проводимые между резидентами и нерезидентами, подразделяются на текущие валютные операции и валютные операции, связанные с движением капитала.

Текущими валютными операциями являются валютные операции, проводимые между резидентами и нерезидентами и предусматривающие:

осуществление расчетов по сделкам, предусматривающим экспорт и (или) импорт товаров (за исключением денежных средств, ценных бумаг и недвижимого имущества), охраняемой информации, исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, работ, услуг;

осуществление расчетов по сделкам, предусматривающим передачу и (или) получение имущества в аренду (лизинг) и др.

Валютными операциями, связанными с движением капитала, являются проводимые между резидентами и нерезидентами валютные операции, не относимые к текущим.

Текущие валютные операции осуществляются между резидентами и нерезидентами в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь и (или) нормативными правовыми актами Национального банка, без ограничений.

Резиденты осуществляют валютные операции, связанные с движением капитала, на основании разрешений Национального банка, если иное не установлено законодательством. Для осуществления указанных валютных операций нерезидентами получения разрешений Национального банка не требуется.

На проведение валютных операций, связанных с движением капитала, физическими лицами - резидентами (за исключением физических лиц, выступающих при проведении данных операций в качестве индивидуальных предпринимателей, и физических лиц, указанных в части четвертой настоящей статьи) разрешение Национального банка требуется только в случаях:

приобретения акций при их распределении среди учредителей, а также доли в уставном фонде или пая в имуществе нерезидента;

приобретения у нерезидента ценных бумаг, выпущенных нерезидентами, за исключением приобретения акций при их распределении среди учредителей;

приобретения в собственность имущества, находящегося за пределами Республики Беларусь и относимого по законодательству Республики Беларусь к недвижимому имуществу;

размещения денежных средств в банках и иных кредитных организациях иностранных государств;

предоставления займов на срок, превышающий 180 дней;

перевода денежных средств по сделкам, предусматривающим доверительное управление валютными ценностями.

Не требуется получения разрешения Национального банка на проведение валютных операций, связанных с движением капитала, физическими лицами - резидентами, непрерывно проживающими (находящимися) за пределами Республики Беларусь более одного года, если проведение таких операций не связано с осуществлением ими предпринимательской деятельности на территории Республики Беларусь.

Не требуется получения разрешения Национального банка на проведение юридическими лицами - резидентами и индивидуальными предпринимателями - резидентами следующих валютных операций, связанных с движением капитала:

осуществление платежей нерезидентам по обязательствам, предусматривающим передачу резиденту имущества, находящегося на территории Республики Беларусь и относимого по законодательству Республики Беларусь к недвижимому имуществу, либо прав на него;

продажа нерезиденту доли в уставном фонде или пая в имуществе резидента;

осуществление операций с ценными бумагами, выпущенными резидентами;

формирование уставного фонда юридического лица - резидента за счет вкладов нерезидентов в иностранной валюте, белорусских рублях либо в ценных бумагах в иностранной валюте, в ценных бумагах в белорусских рублях в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь;



привлечение средств для покрытия дефицита республиканского бюджета и возврат этих средств в соответствии с законом о республиканском бюджете на очередной финансовый год;

привлечение средств под гарантии Правительства Республики Беларусь и возврат этих средств;

привлечение средств в рамках межправительственных соглашений и возврат этих средств;

осуществление иных платежей по погашению и обслуживанию внешнего государственного долга Республики Беларусь, не указанных в абзацах шестом - восьмом настоящей части;

осуществление операций, для которых Национальным банком установлен уведомительный и (или) регистрационный порядок их проведения;

осуществление переводов денежных средств, связанных с приобретением конкурсных (тендерных) документов и участием в торгах (конкурсах, тендерах, аукционах);

получение кредитов и (или) займов банками и небанковскими кредитно-финансовыми организациями.

Таким образом, осуществление валютной операции, связанной с движением капитала, без разрешения Национального банка Республики Беларусь, когда в соответствии с законодательством требуется такое разрешение, образует объективную сторону правонарушения.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом, лицо сознает, что совершает валютную операцию связанную с движением капитала в нарушение установленного законодательством порядка и желает этого.

Субъектом правонарушения является: физическое лицо, вменяемое, достигшее 16-летнего возраста, индивидуальный предприниматель, юридическое лицо.

В части 3 ст. 11.2 КоАП закреплена ответственность за осуществление индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом валютной операции, связанной с движением капитала, без регистрации либо уведомления в случае, когда в соответствии с законодательством требуются такие регистрация или уведомление.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом, лицо сознает, что осуществляет валютную операцию, связанную с движением капитала, без регистрации либо уведомления в случае, когда в соответствии с законодательством требуются такие регистрация или уведомление и желает этого.

Субъектом правонарушения является: индивидуальный предприниматель, юридическое лицо.

Нарушение законодательства об обязательной продаже иностранной валюты (ст. 11.3 КоАП)

Объект правонарушения – общественные отношения в области обращения иностранной валюты.

Предметом правонарушения является иностранная валюта (понятие иностранной валюты см. ст. 11.1).

Объективную сторону правонарушения образует деяние в виде несвоевременной обязательной продажи иностранной валюты, то есть продажа валюты в нарушение установленных законодательством сроков.

Порядок обязательной продажи иностранной валюты закреплён Законом Республики Беларусь от 22.07.2003 г № 226-3 (ред. Закона от 14.06.2010 № 132-3) «О валютном регулировании и валютном контроле», Указом Президента Республики Беларусь от 17.07.2006 № 452 «Об обязательной продаже иностранной валюты», Инструкцией о порядке осуществления обязательной продажи иностранной валюты на внутреннем валютном рынке, утвержденной постановлением Правления Национального банка Республики Беларусь от 13.09.2006 № 129.

Обязательная продажа осуществляется через банки на торгах открытого акционерного общества «Белорусская валютно-фондовая биржа».

Выручкой в иностранной валюте являются денежные средства в иностранной валюте согласно перечню иностранных валют (по состоянию на 11.11.2011 г. включает 22 иностранных валюты, в том числе доллар США, евро, фунт стерлингов и др.), подлежащих обязательной продаже на внутреннем валютном рынке, поступающие юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на их счета в банках и небанковских кредитно-финансовых организациях Республики Беларусь, в банках и иных кредитных организациях за пределами Республики Беларусь по сделкам, предусматривающим:

с юридическими лицами – нерезидентами и физическими лицами – нерезидентами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, – на возмездной основе передачу товаров, охраняемой информации, исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, имущества в аренду, выполнение работ, оказание услуг;

с банками и небанковскими кредитно-финансовыми организациями Республики Беларусь, а также с банками и иными кредитными организациями за пределами Республики Беларусь – финансирование под уступку денежного требования (факторинг) по денежным обязательствам, вытекающим из сделок, указанных выше, или учет (покупку) ценных бумаг, выполняющих функцию расчетных документов по данным сделкам;

с физическими лицами – реализацию за иностранную валюту товаров (работ, услуг) юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на территории Республики Беларусь и за ее пределами;

с закрытым акционерным обществом «Белорусская нефтяная компания» – реализацию нефтепродуктов;

с закрытым акционерным обществом «Белорусская калийная компания» – реализацию калийных удобрений.

Обязательная продажа иностранной валюты осуществляется:

на основании платежной инструкции, представляемой юридическим лицом и индивидуальным предпринимателем в банк и (или) небанковскую кредитно-финансовую организацию Республики Беларусь не позднее 7 рабочих дней со дня поступления выручки в иностранной валюте на их счета;

через банки и небанковские кредитно-финансовые организации на торгах открытого акционерного общества «Белорусская валютно-фондовая биржа». В случае, если сумма иностранной валюты, подлежащей обязательной продаже, менее лота, установленного на торгах открытого акционерного общества "Белорусская валютно-фондовая биржа", такая продажа осуществляется банкам и небанковским кредитно-финансовым организациям Республики Беларусь;

до исполнения платежных инструкций по беспорному списанию денежных средств со счетов юридического лица и индивидуального предпринимателя.

Обязательная продажа иностранной валюты не осуществляется:

банками и небанковскими кредитно-финансовыми организациями, страховыми организациями, резидентами свободных экономических зон Республики Беларусь;

по выручке в иностранной валюте, поступающей организациям электросвязи и почтовой связи и направляемой ими в течение 30 дней со дня поступления на счет для оплаты счетов за услуги международной связи;

по выручке в иностранной валюте, поступающей юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, имеющим специальные разрешения (лицензии) на осуществление перевозок пассажиров и грузов (исключая технологические внутривоздушные перевозки пассажиров и грузов, выполняемые юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями для собственных нужд) автомобильным, внутренним водным, морским транспортом, деятельности в области авиации, транспортно-экспедиционной деятельности, и направляемой ими в течение 30 дней со дня поступления на счет для оплаты расходов на транспортировку, страхование и экспедирование пассажиров и

грузов, а также на уплату налогов и сборов в иностранной валюте, связанных с транспортировкой пассажиров и грузов;

по выручке в иностранной валюте, подлежащей перечислению и перечисляемой в течение 30 дней со дня поступления на счет согласно договорам поручения либо комиссии с нерезидентами в ходе осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями посреднической деятельности, которая непосредственно связана со сделками, по которым получена выручка в иностранной валюте;

по выручке в иностранной валюте, перечисляемой на специальный счет в течение 7 рабочих дней со дня ее поступления на счет в целях аккумуляции денежных средств для направления их на погашение задолженности в иностранной валюте по:

кредитам, займам (включая проценты за пользование ими), ссудам, предоставленным по решению Президента Республики Беларусь, Правительства Республики Беларусь или под гарантию Правительства Республики Беларусь;

кредитам, займам (включая проценты за пользование ими), предоставленным нерезидентами или банками Республики Беларусь и использованным на приобретение объектов лизинга либо имущества, относимого к основным средствам, участвующим в предпринимательской деятельности, используемым для собственного производства;

лизингу;

по выручке в иностранной валюте, перечисляемой в течение 7 рабочих дней со дня поступления на счет банку либо небанковской кредитно-финансовой организации (фактору) на основании договора финансирования под уступку денежного требования (факторинга);

по выручке в иностранной валюте, поступающей юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям от реализации имущества, обращенного в доход государства, а также имущества, на которое обращено взыскание в счет неисполненного налогового обязательства, неуплаченных пеней, в сумме, подлежащей перечислению в бюджет;

в иных случаях по решению Президента Республики Беларусь, предусматривающему для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей полное или частичное освобождение от обязательной продажи средств в иностранной валюте, поступающих на их счета.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется умышленной или неосторожной формой вины.

Субъектом правонарушения является: физическое лицо, вменяемое, достигшее 16-летнего возраста, индивидуальный предприниматель, юридическое лицо.

В части 2 ст. 11. 3 КоАП закреплена ответственность за необоснованное занижение суммы валютных средств, подлежащих обязательной продаже.

В настоящее время юридические лица и индивидуальные предприниматели осуществляют обязательную продажу иностранной валюты на внутреннем валютном рынке в размере 30 процентов суммы выручки в иностранной валюте. Необоснованное занижение данной суммы образует объективную сторону правонарушения.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом, лицо сознает, что необоснованно занижает сумму валютных средств, подлежащих обязательной продаже и желает этого.

Субъектом правонарушения является: физическое лицо, вменяемое, достигшее 16-летнего возраста, индивидуальный предприниматель, юридическое лицо.

Наложение административных взысканий за несвоевременную обязательную продажу иностранной валюты либо необоснованное занижение суммы валютных средств, подлежащих обязательной продаже, не освобождает юридических лиц и индивидуальных предпринимателей от осуществления обязательной продажи иностранной валюты по выручке в иностранной валюте, по которой обязательная продажа не была произведена.

Подделка проездных документов (ст. 11. 33 КоАП)

Объект правонарушения – установленный порядок выпуска и обращения проездных документов.

Предметом правонарушения являются билеты или иные документы на проезд пассажиров либо провоз грузов.

Билет – документ, удостоверяющий право пользования пассажиром указанным в нем видом транспорта (автомобильным, железнодорожным, воздушным и др.) и подтверждающий заключение договора перевозки между перевозчиком и пассажиром.

Иные документы на проезд пассажиров – электронный билет, требование для получения проездных документов (билетов) на проезд в пригородном железнодорожном сообщении и автомобильным транспортом и др.

Требование для получения проездных документов (билетов) на проезд в пригородном железнодорожном сообщении и автомобильным транспортом – воинский перевозочный документ, предназначенный для получения проездных документов (билетов) на военнотружущих или воинские команды численностью не более 30 человек на проезд в пригородных поездах железнодорожным транспортом и автомобильным транспортом во внутривеспубликанском сообщении.

Электронный билет – это метод документирования продажи перевозки и контроля перевозки, не требующий оформления бумажного документа. Все действия, связанные с перевозкой, вносятся в компьютерный файл записи документа и хранятся в нем. Электронный билет является документом, удостоверяющим договор перевозки пассажира и багажа, в котором информация о воздушной перевозке пассажира и багажа представлена в электронно-цифровой форме.

Документ на провоз багажа – накладная, пересылочная накладная, пересылочная ведомость, проездной документ (билет), багажная квитанция, а также транспортный (перевозочный) документ к которому относятся коносамент, накладная или иные документы, свидетельствующие о принятии товаров к международной или внутривеспубликанской перевозке и сопровождающие их при такой перевозке.

Объективную сторону правонарушения образуют два действия: изготовление или сбыт указанных документов.

Состав правонарушения формальный. Оно признается оконченным с момента совершения любого из указанных действий.

Изготовление проездных документов – незаконное создание проездных документов любым способом, в том числе и путем модификации подлинных документов (допиской, стиранием, травлением и иным способом).

Сбыт – как возмездная, так и безвозмездная их передача другим лицам, которая может быть осуществлена посредством продажи, дарения, обмена, уплаты долга, дачи взаймы и иным способом.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом, лицо сознает, что противоправно изготавливает или сбывает поддельные билеты или иные документы на проезд пассажиров либо провоз грузов и желает этого.

Субъектом правонарушения является: физическое лицо, вменяемое, достигшее 16-летнего возраста.

Часть 7 ст. 2.4 КоАП устанавливает ответственность пособника за соучастие в рассматриваемом административном правонарушении.

Следует помнить о разграничении ст. 11.33 КоАП и ст. 262 УК. Изготовление либо сбыт поддельных билетов или иных документов на проезд пассажиров или провоз грузов, совершенные в течение года после наложения административного взыскания за такие же нарушения влечет уже уголовную ответственность по ст. 262 УК.

2. Общая характеристика и виды административных правонарушений в области предпринимательской деятельности, против порядка налогообложения и таможенного регулирования

Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности

К административным правонарушениям в области предпринимательской деятельности относятся правонарушения, закреплённые в ст. 12.1 – 12.48 КоАП.

Родовым объектом правонарушений закреплённых в главе 12 КоАП является установленный законодательством порядок осуществления предпринимательской деятельности.

В соответствии со ст. 1 Гражданского кодекса Республики Беларусь предпринимательская деятельность – это самостоятельная деятельность юридических и физических лиц, осуществляемая ими в гражданском обороте от своего имени, на свой риск и под свою имущественную ответственность и направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи вещей, произведенных, переработанных или приобретенных указанными лицами для продажи, а также от выполнения работ или оказания услуг, если эти работы или услуги предназначаются для реализации другим лицам и не используются для собственного потребления.

С объективной стороны большинство рассматриваемых деяний совершаются в форме действия. Например, в соответствии с ч. 2 ст. 12.1 КоАП такими действиями признаются уничтожение должностным лицом юридического лица или индивидуальным предпринимателем бухгалтерских документов, необходимых для исчисления и уплаты налогов, до истечения установленных сроков их хранения либо их сокрытие. Или на основании ст. 12.16 КоАП противоправным деянием является обман потребителей.

В отдельных составах деяние может быть как в форме действия так и бездействия. Например, в ч. 1 ст. 12.1 КоАП нарушение должностным лицом юридического лица или индивидуальным предпринимателем установленного порядка ведения бухгалтерского учета и отчетности может быть осуществлено как в активной форме (действие), так и пассивной (бездействие).

Некоторые правонарушения могут совершаться только в форме бездействия. Например, в соответствии с ч. 2 ст. 12.5 КоАП это непоставка (недопоставка) товаров для государственных нужд.

По конструкции объективной стороны правонарушения, закреплённые в главе 12 КоАП, являются формальными, то есть признаются оконченными с момента совершения деяния.

В ряде составов обязательными признаками являются время и место. Например, на основании часть 2 ст. 12.1 КоАП временем правонарушения является уничтожение должностным лицом бухгалтерских документов до истечения установленных сроков их хранения. В соответствии с ч. 5 ст. 12.17. КоАП нарушением правил торговли признается продажа товаров или лекарственных средств в следующих местах: со складов, баз, из подсобных помещений государственных организаций бытового обслуживания, торговли, общественного питания, здравоохранения или при доставке их к месту хранения (реализации).

В некоторых составах закреплена повторность как квалифицирующий признак. Так, совершение повторно в течение одного года после наложения административного взыскания нарушения правил торговли и оказания услуг населению, то есть деяния, предусмотренного ч. 1 ст. 12.17. КоАП влечет ответственность по ч. 3 этой статьи.

Субъект административного правонарушения в области предпринимательской деятельности определен в диспозиции каждой статьи. Это может быть физическое лицо, вменяемое, достигшее 16-летнего возраста, индивидуальный предприниматель, юридическое лицо. Во многих составах закреплён специальный субъект: должностное лицо, работник индивидуального предпринимателя или юридического лица. Например, в соответствии со ст. 12.16 КоАП «Обман потребителей» специальным субъектом является, работник индивидуального предпринимателя или юридического лица, осуществляющих реализацию товаров, выполнение работ или оказание услуг, либо индивидуальной предприниматель, осуществляющий такую же деятельность.

Пособник несет административную ответственность только за соучастие в нарушении правил торговли и оказания услуг населению (ст. 12.17 КоАП).

Субъективная сторона правонарушений в области предпринимательской деятельности может выражаться как в форме умысла, так и неосторожности. В некоторых составах конструктивным признаком является цель. Например, лжепредпринимательством в соответствии со ст. 12.12 КоАП является создание юридического лица без намерения осуществлять уставную деятельность в целях получения ссуд, кредитов, либо для прикрытия запрещенной деятельности, либо для сокрытия или занижения прибыли, доходов или других объектов налогообложения, либо для извлечения иной имущественной выгоды, если в этих деяниях нет состава преступления.

Обман потребителей (ст. 12.16 КоАП)

Объект правонарушения – охраняемые нормами административно-деликтного права общественные отношения в области обслуживания потребителей.

Данные отношения регулируются Гражданским кодексом Республики Беларусь, Законами Республики Беларусь от 9 января 2002 г. № 90-З «О защите прав потребителей» (ред. Закона от 08.07.2008 № 366-З), от 16 июля 2008 г. № 405-З «О защите прав потребителей жилищно-коммунальных услуг» и другими нормативными правовыми актами.

Общественные отношения возникают между потребителем и работником юридического лица или индивидуального предпринимателя или между потребителем и индивидуальным предпринимателем по поводу реализации товаров, выполнения работ или оказания услуг.

Потерпевшим является потребитель товаров, работ, услуг (покупатель, заказчик или иной потребитель) физическое лицо, которому данным правонарушением причинен имущественный или моральный вред.

Потребитель – физическое лицо, имеющее намерение заказать или приобрести либо заказывающее, приобретающее товар (работу, услугу) или использующее товар (результат работы, услугу) исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Товар – имущество, предназначенное для продаж.

Работа – деятельность, результаты которой имеют материальное выражение и могут быть реализованы для удовлетворения потребностей организации и (или) физических лиц.

Оказание услуг – деятельность, направленная на удовлетворение потребностей других лиц на основе договорных отношений между конкретным производителем услуг и потребителем услуг, за исключением деятельности, осуществляемой на основе трудовых правоотношений.

В соответствии с законодательством потребитель имеет право на:

О информацию о товарах (работах, услугах), а также об их изготовителях (продавцах, поставщиках, исполнителях);

О свободный выбор товаров (работ, услуг);

О надлежащее качество товаров (работ, услуг), в том числе безопасность товаров (работ, услуг), надлежащую комплектность, надлежащее количество товара (результата работы);

О возмещение в полном объеме убытков, вреда, причиненных вследствие недостатков товара (работы, услуги), в том числе на компенсацию морального вреда;

О государственную защиту своих прав, в том числе на обращение в суд и другие уполномоченные государственные органы за защитой нарушенных прав или интересов.

Продавец (работник юридического лица или индивидуального предпринимателя или индивидуальный предприниматель) обязан своевременно предоставлять потребителю необходимую и достоверную информацию о предлагаемых товарах (работах, услугах), соответствующую установленным законодательством и обычно предъявляемым в розничной торговле, бытовом и иных видах обслуживания потребителей требованиям к содержанию и способам предоставления такой информации.

Информация о товарах (работах, услугах) в обязательном порядке должна содержать:

- наименование товара (работы, услуги);
- виды и особенности предлагаемых работ (услуг);
- указание на нормативные документы, устанавливающие требования к качеству товара (работы, услуги) (для товара (работы, услуги), выпускаемого по таким нормативным документам);

- сведения об основных потребительских свойствах товаров (результатов работ, услуг), а в отношении пищевых продуктов - о составе, пищевой ценности (для продуктов, предназначенных для детского, лечебного и диетического питания, – калорийность, наличие витаминов и иные показатели, о которых в соответствии с законодательством необходимо информировать потребителя), указание на то, что пищевой продукт является генетически модифицированным, если в нем содержатся генетически модифицированные составляющие (компоненты), а также в случаях и порядке, определяемых Правительством Республики Беларусь, сведения о наличии вредных для жизни и здоровья потребителя веществ, сравнение (соотнесение) этой информации с требованиями нормативных документов, устанавливающих требования к качеству товара (работы, услуги), о показаниях к применению отдельными возрастными группами;

- цену и условия оплаты товаров (работ, услуг);

- гарантийный срок, если он установлен;

- рекомендации по приготовлению пищевых продуктов, если этого требует специфика таких продуктов;

- дату изготовления, и (или) срок службы, и (или) срок годности, и (или) срок хранения товаров (результатов работ), указание условий хранения товаров (результатов работ), если они отличаются от обычных условий хранения соответствующих товаров (результатов работ) либо требуют специальных условий хранения, а также сведения о необходимых действиях потребителя по истечении указанных сроков и возможных последствиях при невыполнении таких действий, если товары (результаты работы) по истечении указанных сроков представляют опасность для жизни, здоровья, наследственности, имущества потребителя и окружающей среды или становятся непригодными для использования по назначению;

- наименование (фирменное наименование), место нахождения изготовителя (продавца, исполнителя), а также при наличии – импортера, представителя, ремонтной организации, уполномоченной изготовителем (продавцом, поставщиком, представителем) на устранение недостатков товара и (или) техническое обслуживание товара; если изготовителем (продавцом, импортером, представителем, исполнителем, ремонтной организацией) является индивидуальный предприниматель, - фамилию, собственное имя, отчество и место жительства индивидуального предпринимателя;

- сведения о подтверждении соответствия товаров (работ, услуг), подлежащих обязательному подтверждению соответствия, требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации;

- указание на конкретное лицо, которое будет выполнять работу (оказывать услугу), и информацию о нем, если это имеет значение исходя из характера работы (услуги);

- количество или комплектность товара (результата работы);

- штриховой идентификационный код, если обязательное маркирование товаров таким кодом предусмотрено законодательством;

- необходимые сведения о правилах и условиях эффективного и безопасного пользования товарами (результатами работ, услугами), в том числе ухода за ними, и иные сведения, которые в соответствии с законодательством или соответствующими договорами обязательны для предоставления потребителю, в том числе сведения, относящиеся к соответствующему договору и предоставляемые по просьбе потребителя.

При реализации потребителю непродовольственных товаров, срок службы и (или) срок хранения которых истекли (кроме лекарственных средств), но реализация которых

разрешена, потребителю должна быть предоставлена информация об истекших сроке службы и (или) сроке хранения товаров, о дате и номере разрешения на дальнейшую их реализацию и сроке, в течение которого товары возможны к использованию.

При оказании потребителю услуг общественного питания по его требованию должна быть предоставлена информация о составе пищевых продуктов, блюд, кулинарных изделий, указанных в меню, способах их кулинарной обработки.

Если приобретаемый потребителем товар был в употреблении или в нем устранялся недостаток (недостатки), потребителю должна быть предоставлена информация об этом. В случае приобретения такого товара сведения о наличии недостатка (недостатков) должны быть указаны в документе, подтверждающем факт приобретения товара.

При реализации конфискованного или обращенного в доход государства иным способом товара потребителю должна быть предоставлена информация о том, что товар является конфискованным или обращенным в доход государства иным способом.

В случае если продавцом (исполнителем) является физическое лицо, осуществляющее реализацию товаров в рамках ремесленной деятельности или разовую реализацию товаров на рынке (выполняющее работы, оказывающее услуги), потребителю должна быть предоставлена информация о наименовании, цене товара (работы, услуги), об условиях хранения товара (результата работы), пользования товаром (результатом работы, услугой), если они отличаются от обычных условий хранения товаров (результатов работ), пользования товарами (результатами работ, услугами) либо требуют специальных условий хранения, пользования.

Указанная выше на белорусском или русском языке четким и разборчивым шрифтом доводится до сведения потребителя в документации, прилагаемой к товарам (работам, услугам), на потребительской таре (упаковке), этикетках или иным способом, принятым для отдельных видов товаров (работ, услуг). Информация, сообщенная или переданная на иностранном языке, считается непредоставленной, за исключением случаев, когда она была сообщена или передана на иностранном языке по желанию потребителя.

При реализации пищевых продуктов и других товаров, фасованных и упакованных в потребительскую тару (упаковку) не в месте их изготовления потребителю должна быть также предоставлена информация о фасовщике и упаковщике.

При реализации потребителю товара (выполнении работы, оказании услуги) продавец (исполнитель) обязан выдать ему кассовый (товарный) чек либо иной документ, подтверждающий оплату товара (выполнения работы, оказания услуги). Данные требования не распространяются на случаи, когда продавцом является физическое лицо, осуществляющее реализацию товаров в рамках ремесленной деятельности или разовую реализацию товаров на рынке (выполняющее работы, оказывающее услуги).

Особенности реализации товаров, выполнения работ, оказания услуг на территории Республики Беларусь с использованием информационных сетей, систем и ресурсов, имеющих подключение к сети Интернет регламентируется Указом Президента Республики Беларусь от 1 февраля 2010 г. № 60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет».

Одним из основных прав потребителя, охраняемых нормами ст. 12.16 КоАП является право на надлежащее качество товара (работы, услуги), комплектность, количество товара (результата работы).

Если законодательством предусмотрены обязательные требования к качеству товара (работы, услуги), продавец (работник юридического лица или индивидуального предпринимателя или индивидуальный предприниматель) обязан передать потребителю товар (выполнить работу, оказать услугу), соответствующий этим требованиям.

Потребитель имеет право на проверку качества товара (работы, услуги), комплектности, количества товара (результата работы), на проведение в его присутствии демонстрации работоспособности, правильного и безопасного использования товара (результата работы), если это не исключено ввиду характера товара (результата работы).



Указанный продавец (исполнитель) обязан продемонстрировать работоспособность товара (результата работы) и передать потребителю товар (выполнить работу, оказать услугу), качество которого соответствует предоставленной информации о товаре (работе, услуге), требованиям законодательства и условиям договора, а также по требованию потребителя предоставить ему необходимые контрольные средства измерений, предусмотренные правилами розничной торговли, с действующими свидетельствами о поверке средств измерений и знаками поверки средств измерений, документы, подтверждающие качество товара (результата работы, услуги), его комплектность, количество.

При отсутствии в законодательстве и (или) договоре условий о качестве товара (работы, услуги) продавец (исполнитель) обязан передать потребителю товар (выполнить работу, оказать услугу), соответствующий обычно предъявляемым требованиям и пригодный для целей, для которых товар (результат работы, услуга) такого рода обычно используется.

Если продавец (исполнитель) при заключении договора был поставлен потребителем в известность о конкретных целях приобретения товара (выполнения работы, оказания услуги), продавец (исполнитель) обязан передать потребителю товар (выполнить работу, оказать услугу) надлежащего качества, пригодный для использования в соответствии с этими целями.

При реализации потребителю товаров (выполнении работ, оказании услуг) по образцам, описаниям товаров (работ, услуг), содержащимся в каталогах, проспектах, рекламе, буклетах или представленным в фотографиях или иных информационных источниках, в том числе в глобальной компьютерной сети Интернет, продавец (исполнитель) обязан передать потребителю товар (выполнить работу, оказать услугу), качество которого соответствует таким образцам, описаниям, а также требованиям законодательства.

Потребитель имеет право на то, чтобы товар (результат работы, услуга) при установленных условиях использования товара (результата работы, услуги), хранения, транспортировки и утилизации товара (результата работы) был безопасен для жизни, здоровья, наследственности, имущества потребителя и окружающей среды. Требования, которые должны обеспечивать безопасность товара (работы, услуги), являются обязательными и устанавливаются в соответствии с законодательством.

Запрещается реализация товара (выполнение работы, оказание услуги) с недостатками, наличие которых является нарушением установленных законодательством требований по его безопасности.

Объективную сторону правонарушения образует активное противоправное действие – обман.

Состав правонарушения материальный. Оно признается оконченным с момента наступления последствия обмана, которым является причинение ущерба потребителю в незначительном размере, размер наживы от которого не превышает половину размера базовой величины.

Мы солидарны с мнением Бабия Н.А., который считает, что «способы обмана не влияют на квалификацию и могут быть различными, но наиболее типичными из них являются обмеривание, обвешивание, обсчет, превышение установленных цен и тарифов. Обман может также выражаться в совершении таких действий, как продажа фальсифицированных товаров, товаров низшего сорта по цене высшего, уцененных товаров по ценам, существовавшим до уценки, оформление простого заказа как срочного, искусственное увеличение веса или объема товара в момент продажи, закладка в приготавливаемые блюда, подлежащие реализации, меньшего количества продуктов, чем предусмотрено нормами, исполнение заказов с более низким качеством, завышение количества израсходованных материалов и т.п. При обмане одного клиента может быть использован как один способ, например, обмеривание, так и одновременно могут быть использованы несколько различных способов, например, обвешивание при реализации фальсифицированного товара и обсчет».

Аналогичную позицию занимает Круглов В.А., который отмечает, что «если совершен обман нескольких покупателей, заказчиков или иных потребителей и это охватывается единым умыслом виновного, но размер наживы не является значительным (квалифицируется по ст. 12.16 КоАП, а не по ст. 257 УК. Прим автора), то ответственность также наступает по рассматриваемой статье. Например, все лица, стоящие в очереди, были обмануты путем превышения установленных цен. Такое правонарушение является продолжаемым». Рассматривая различные способы обмана, он дает их характеристику:

«Обмеривание – отпуск товаров меньшего размера, чем тот, который должен получить потребитель по договору купли-продажи.

Обвешивание – отпуск товаров меньшего веса, чем он должен быть в соответствии с оплатой покупки.

Обсчет – получение продавцом большей суммы, чем фактическая стоимость отпущенного товара, оказанной услуги.

Введение в заблуждение относительно потребительских свойств, качества товара (работы, услуги) - утаивание от потребителя или сообщение ему не соответствующей действительности информации о потребительских свойствах, качестве товара (работы, услуги); продажа товаров, оказание услуги, передача результата работы, не соответствующих требованиям стандартов, технических условий, условиям договора».

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом, лицо сознает, что совершает обман потребителя и желает причинения ущерба потребителю в незначительном размере.

Мотив обмана – корыстные побуждения. Цель – получение прибыли.

Субъект правонарушения специальный:

1. Работник индивидуального предпринимателя или юридического лица (лицо, состоящее в трудовых отношениях с нанимателем на основании заключенного трудового договора), осуществляющих реализацию товаров, выполнение работ или оказание услуг;

2. Индивидуальный предприниматель (физическое лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и зарегистрированное в установленном порядке), осуществляющий реализацию товаров, выполнение работ или оказание услуг.

Следует разграничивать обман потребителей как административное правонарушение, закрепленное в ст. 12.16 КоАП и обман потребителей как преступление, установленное ст. 257 УК:

1. Обман потребителей квалифицируется по ст. 12.16 КоАП.

2. То же деяние, совершенное в течение года после наложения административного взыскания по ст. 12.16 КоАП квалифицируется по ч. 1 ст. 257 УК.

3. Квалификация обмана потребителей в значительном размере, не зависит от того привлекалось ли лицо ранее по ст. 12.16 КоАП. Значительным размером признается обман, размер наживы от которого превышает половину размера базовой величины, установленного на день совершения преступления. Данное деяние квалифицируется по ч. 1 ст. 257 УК.

4. Квалифицированным составом преступления является обман потребителей совершенный группой лиц по предварительному сговору, либо лицом, ранее судимым за обман потребителей, либо в крупном размере. Крупным размером признается обман, размер наживы от которого в пять и более раз превышает размер базовой величины, установленного на день совершения преступления. Данное деяние квалифицируется по ч. 2 ст. 257 УК.

5. Следует отграничивать обман потребителей и нарушение правил торговли. Нарушение правовых норм закрепленных в Правилах осуществления розничной торговли отдельными видами товаров и общественного питания, утвержденных Советом Министров Республики Беларусь от 07.04.2004 № 384 влечет ответственность по ст. 12.17 КоАП «Нарушение правил торговли».

Незаконные ввоз, перевозка, хранение алкогольных напитков и табачных изделий, производство, переработка и хранение этилового спирта и табачного сырья и продажа алкогольных напитков собственного производства (ст. 12.27 КоАП)

В рассматриваемой статье закреплены правовые нормы, устанавливающие ответственность физических лиц за незаконный оборот подакцизных товаров.

Маркировка данных товаров акцизными марками, и (или) специальными марками является одной из мер государственного регулирования производства и оборота алкогольных напитков, табачных изделий, этилового спирта, табачного сырья.

Акцизная марка – бланк строгой отчетности с определенными степенями защиты, предназначенный для маркировки произведенных в Республике Беларусь или ввозимых на территорию Республики Беларусь подакцизных товаров.

Специальная марка – марка, предназначенная для маркировки подакцизных товаров, задержанных или изъятых правоохранительными и контролирующими органами, а также конфискованных либо обращенных в доход государства иным способом.

При обороте подакцизных товаров в количестве больше разрешенного законодательством, кроме акцизных марок и (или) специальных марок у физического лица должны быть документы, подтверждающие легальность приобретения подакцизных товаров, к которым относятся кассовые и товарные чеки, накладные, а также иные установленные законодательством документы.

Особенности оборота указанных товаров, осуществляемого физическими лицами, регламентируются Декретом Президента Республики Беларусь от 17 декабря 2002 г. № 28 «О государственном регулировании производства, оборота и потребления табачного сырья и табачных изделий», Законом Республики Беларусь от 27.08.2008 г. № 429-3 «О государственном регулировании производства и оборота алкогольной, непивцевой спиртосодержащей продукции» и другими нормативными актами.

Часть 1 ст. 12.27 КоАП закрепляет административную ответственность за ввоз в Республику Беларусь, перевозку по ее территории, хранение на ней (не для коммерческих целей) физическими лицами более двухсот сигарет либо более двухсот граммов табака или иных табачных изделий на одного человека, достигшего восемнадцатилетнего возраста, не маркированных в установленном порядке акцизными и (или) специальными марками Республики Беларусь, а также более тысячи сигарет либо более тысячи граммов табака или иных табачных изделий без документов, подтверждающих легальность их приобретения.

Объект правонарушения – охраняемые нормами административно-деликтного права общественные отношения в области оборота табачных изделий.

Предметом правонарушения являются:

Сигареты – табачные изделия, предназначенные для курения;

Табак – растение рода *Nicotiana* семейства пасленовых видов *Nicotiana Tabacum*, *Nicotiana Rustica*, возделываемое в целях получения сырья для производства табачных изделий.

Табачные изделия – продукты, частично или полностью изготовленные из табачного сырья таким образом, чтобы использовать для курения, сосания, жевания или нюханья, расфасованные в потребительскую тару (упаковку) для розничной торговли. Видом табачного изделия является совокупность курительных и некурительных табачных изделий, сходных по потребительским свойствам и способу потребления.

Курительные табачные изделия – табачные изделия, предназначенные для курения (сигареты, сигары, сигариллы (сигариты), папиросы, табак для кальяна, табак трубочный и курительный, махорка-крупка курительная и другие);

Некурительные табачные изделия – табачные изделия, предназначенные для сосания (снюс, насвай и другие), жевания или нюханья (табак сосательный, табак жевательный, табак нюхательный).

Объективную сторону правонарушения образуют действия:

ввоз в Республику Беларусь (не для коммерческих целей) более двухсот сигарет либо более двухсот граммов табака или иных табачных изделий на одного человека, достигшего восемнадцатилетнего возраста, не маркированных в установленном порядке акцизными и (или) специальными марками Республики Беларусь;

перевозка по территории страны (не для коммерческих целей) более двухсот сигарет либо более двухсот граммов табака или иных табачных изделий на одного человека, достигшего восемнадцатилетнего возраста, не маркированных в установленном порядке акцизными и (или) специальными марками Республики Беларусь

хранение на территории республики (не для коммерческих целей) более двухсот сигарет либо более двухсот граммов табака или иных табачных изделий на одного человека, достигшего восемнадцатилетнего возраста, не маркированных в установленном порядке акцизными и (или) специальными марками Республики Беларусь;

ввоз в Республику Беларусь (не для коммерческих целей) более тысячи сигарет либо более тысячи граммов табака или иных табачных изделий без документов, подтверждающих легальность их приобретения;

перевозка по территории страны (не для коммерческих целей) более тысячи сигарет либо более тысячи граммов табака или иных табачных изделий без документов, подтверждающих легальность их приобретения;

хранение на территории республики (не для коммерческих целей) более тысячи сигарет либо более тысячи граммов табака или иных табачных изделий без документов, подтверждающих легальность их приобретения.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом, лицо сознает, что ввозит страну, перевозит по ее территории, хранит на ней (не для коммерческих целей) табачные изделия свыше разрешенного количества без установленных марок и без документов, подтверждающих легальность их приобретения и желает этого.

Субъектом правонарушения является: физическое лицо, вменяемое, достигшее 16-летнего возраста.

Часть 2 ст. 12.27 КоАП закрепляет отдельный состав, который устанавливает административную ответственность за ввоз в Республику Беларусь, перевозку по ее территории, хранение на ней (не для коммерческих целей) физическими лицами более десяти литров алкогольных напитков, не маркированных в установленном порядке акцизными марками Республики Беларусь и (или) специальными марками, а также перевозка по территории Республики Беларусь, хранение на ней (не для коммерческих целей) более тридцати литров алкогольных напитков без документов, подтверждающих легальность приобретения данных напитков, за исключением алкогольных напитков, изготовленных этими лицами для собственного потребления.

Объект правонарушения – охраняемые нормами административно-деликтного права общественные отношения в области оборота алкогольных напитков.

Предметом правонарушения являются алкогольные напитки – водка, ликеро-водочные изделия, вино, коньяк, бренди, кальвадос, шампанское и другие напитки с объемной долей этилового спирта 7 и более процентов.

Объективную сторону правонарушения образуют действия:

ввоз в Республику Беларусь (не для коммерческих целей) физическими лицами более десяти литров алкогольных напитков, не маркированных в установленном порядке акцизными марками Республики Беларусь и (или) специальными марками,

перевозка по территории страны (не для коммерческих целей) физическими лицами более десяти литров алкогольных напитков, не маркированных в установленном порядке акцизными марками Республики Беларусь и (или) специальными марками,

хранение на территории республики (не для коммерческих целей) физическими лицами более десяти литров алкогольных напитков, не маркированных в установленном порядке акцизными марками Республики Беларусь и (или) специальными марками,

перевозка по территории Республики Беларусь (не для коммерческих целей) более тридцати литров алкогольных напитков без документов, подтверждающих легальность приобретения данных напитков, за исключением алкогольных напитков, изготовленных этими лицами для собственного потребления.

хранение на территории страны (не для коммерческих целей) более тридцати литров алкогольных напитков без документов, подтверждающих легальность приобретения данных напитков, за исключением алкогольных напитков, изготовленных этими лицами для собственного потребления.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом, лицо сознает, что ввозит страну, перевозит по ее территории, хранит на ней (не для коммерческих целей) алкогольные напитки свыше разрешенного количества без установленных марок и без документов, подтверждающих легальность их приобретения и желает этого.

Субъектом правонарушения является: физическое лицо, вменяемое, достигшее 16-летнего возраста.

В части 3 ст. 12.27 КоАП закреплена ответственность за производство, переработку, хранение в Республике Беларусь, перевозку по ее территории физическими лицами более пяти литров этилового спирта, в том числе относящегося к алкогольной продукции, а также табачного сырья в количестве более десяти килограммов, а равно их продажа (независимо от объема).

Объект правонарушения – охраняемые нормами административно-деликтного права общественные отношения в области оборота этилового спирта и табачного сырья.

Предметом правонарушения являются:

этиловый спирт, в том числе относящийся к алкогольной продукции;

табачное сырье – табак с неотделенной средней жилкой, с частично или полностью отделенной средней жилкой, прочий промышленно изготовленный табак и промышленные заменители табака, табак "гомогенизированный" или «восстановленный», табачные экстракты и эссенции.

Объективную сторону правонарушения образуют действия, совершенные на территории Республики Беларусь:

производство физическими лицами более пяти литров этилового спирта, в том числе относящегося к алкогольной продукции, а также табачного сырья в количестве более десяти килограммов;

переработка физическими лицами более пяти литров этилового спирта, в том числе относящегося к алкогольной продукции, а также табачного сырья в количестве более десяти килограммов;

хранение физическими лицами более пяти литров этилового спирта, в том числе относящегося к алкогольной продукции, а также табачного сырья в количестве более десяти килограммов;

перевозка по ее территории физическими лицами более пяти литров этилового спирта, в том числе относящегося к алкогольной продукции, а также табачного сырья в количестве более десяти килограммов;

продажа этилового спирта, в том числе относящегося к алкогольной продукции, а также табачного сырья (независимо от объема).

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом, лицо сознает, что производит, перерабатывает, хранит в Республике Беларусь, перевозит по ее территории более пяти литров этилового спирта, в том числе относящегося к алкогольной продукции, а также табачное сырье в количестве более десяти килограммов, либо продает их и желает этого.

Субъектом правонарушения является: физическое лицо, вменяемое, достигшее 16-летнего возраста.

В части 4 ст. 12.27 КоАП закреплена ответственность за продажу физическими лицами алкогольных напитков, в том числе собственного изготовления.

Предметом правонарушения являются алкогольные напитки, в том числе собственного изготовления (то есть, не приобретенные в розничной или оптовой торговле и не произведенные в промышленных масштабах).

Объективную сторону правонарушения образует противоправное деяние: продажа физическим лицом алкогольных напитков. Продажа предполагает возмездный характер сделки, в которой в качестве вещи выступает указанный предмет. Не является правонарушением передача алкогольных напитков на безвозмездной основе, например, в дар. Деяние лица, приобретающего алкогольный напиток (самогон) квалифицируется по ч.3 ст. 12.43 КоАП.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом, лицо сознает, что продает алкогольный напиток, и желает этого.

Субъектом правонарушения является: физическое лицо, вменяемое, достигшее 16-летнего возраста.

Следует разграничивать ст. 12.27 КоАП со смежными составами:

1. Субъектом правонарушения по ст. 12.27 КоАП является физическое лицо. Нарушение порядка оборота алкогольной, непивной спиртосодержащей продукции, этилового спирта, табачного сырья и табачных изделий совершенное юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, влечет административную ответственность по ст. 12.23 КоАП.

2. Изготовление или приобретение крепких алкогольных напитков (самогона), полуфабрикатов для их изготовления (браги), хранение аппаратов для их изготовления квалифицируется по ст. 12.43 КоАП.

3. В статьях 12.21, 12.22, 12.24, 12.25, 12.26, 12.28 КоАП предметом также является алкогольная продукция, этиловый спирт, непивная спиртосодержащая продукция, табачное сырье и табачные изделия. Данные правонарушения разграничиваются по субъекту, которым является юридическое лицо, индивидуальный предприниматель или должностное лицо и объективной стороне. Например, нарушение порядка производства и учета алкогольной, непивной спиртосодержащей продукции, этилового спирта и табачных изделий влечет ответственность по ст. 12.21 КоАП.

Изготовление или приобретение крепких алкогольных напитков (самогона), полуфабрикатов для их изготовления (браги), хранение аппаратов для их изготовления (ст. 12.43 КоАП)

Объект правонарушения – охраняемые нормами административно-деликтного права общественные отношения в области изготовления и приобретения алкогольных напитков и полуфабрикатов для их изготовления.

Предметом правонарушения являются:

О крепкие алкогольные напитки (самогон) – алкогольные напитки с объемной долей этилового спирта 28 и более процентов, изготовленные физическими лицами путем сбраживания сырья и последующей перегонки;

О полуфабрикаты для их изготовления (брага);

О аппараты, используемые для изготовления крепких алкогольных напитков (самогона).

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 12.43 КоАП образуют противоправные деяния:

1) изготовление крепких алкогольных напитков (самогона), полуфабрикатов для их изготовления (браги);

2) хранение аппаратов, используемых для изготовления крепких алкогольных напитков (самогона).

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом, лицо сознает, что изготавливает крепкие алкогольные напитки (самогон), полуфабрикаты для их изготовления (брагу) либо хранит аппарат, используемый для их изготовления и желает этого.

Субъектом правонарушения является: физическое лицо, вменяемое, достигшее 16-летнего возраста.

В части 2 ст. 12.43 КоАП закреплена ответственность за совершение действий:

- 1) деяний, указанных в ч. 1 ст. 12.43 КоАП, совершенных повторно в течение одного года после наложения административного взыскания за такие же нарушения;
- 2) изготовление крепких алкогольных напитков (самогона) более пяти литров, полуфабрикатов для их изготовления (браги) более тридцати литров;
- 3) хранение крепких алкогольных напитков (самогона) более пяти литров, полуфабрикатов для их изготовления (браги) более тридцати литров.

С субъективной стороны правонарушение также характеризуется прямым умыслом.

Субъектом правонарушения является: физическое лицо, вменяемое, достигшее 16-летнего возраста.

В части 3 ст. 12.43 КоАП закреплена ответственность за приобретение крепких алкогольных напитков (самогона), за исключением тех, продажа которых разрешена законодательством, а также приобретение полуфабрикатов для их изготовления (браги).

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом, лицо осознает, что приобретает указанные предметы и желает этого.

Субъектом правонарушения является: физическое лицо, вменяемое, достигшее 16-летнего возраста.

Административные правонарушения против порядка налогообложения

К административным правонарушениям против порядка налогообложения относятся правонарушения, предусмотренные ст. 13.1. – 13.14 КоАП.

Родовым объектом правонарушений закрепленных в главе 13 КоАП является установленный законодательством порядок налогообложения.

С объективной стороны данные правонарушения могут совершаться в форме действия. Так, на основании ст. 13.2 КоАП к такому действию относится осуществление деятельности без постановки на учет в налоговом органе лицом, обязанным подать заявление о постановке на такой учет, за исключением физического лица – плательщика. Или, например, в соответствии со ст. 19.9 КоАП таким противоправным действием признается открытие банком и (или) небанковской кредитно-финансовой организацией счета организации или индивидуальному предпринимателю при наличии у банка и (или) небанковской кредитно-финансовой организации решения органа Комитета государственного контроля Республики Беларусь, налогового или таможенного органа о приостановлении операций по счетам этих лиц.

Однако данные деяния могут совершаться и в форме бездействия, чаще всего не выполнения или не надлежащего выполнения возложенных на лицо обязанностей. Например, в соответствии с ч. 1 ст. 13.8 КоАП это непредставление в установленный срок плательщиком, налоговым агентом, иным лицом в налоговый орган документов и иных сведений, которые они обязаны представлять в соответствии с налоговым законодательством или по запросу налогового органа для осуществления налогового контроля.

Статьи главы 13 КоАП не устанавливают ответственность за покушение на административные правонарушения против порядка налогообложения.

В отдельных составах обязательным признаком объективной стороны признается время. Таким временем могут быть сроки уплаты налогов, представления информации, декларации и др. Например, на основании ст. 13.1 КоАП это нарушение установленного срока подачи заявления о постановке на учет в налоговом органе при наступлении сроков уплаты налогов, сборов (пошлин) и просрочке более двух рабочих дней при совершении административного правонарушения должностным лицом юридического лица, более пяти рабочих дней – иным физическим лицом, не являющимся индивидуальным предпринимателем.

В некоторых составах в качестве основного признака закреплено место совершения правонарушения. Например, ст. 13.13. КоАП устанавливает ответственность за отсутствие при реализации товаров, оказании услуг документа, предусмотренного законодательством о едином налоге в торговых, обслуживающих объектах (в случаях, предусмотренных законодательством, – в транспортных средствах), на торговых местах на рынке.

На квалификацию деяния, закрепленного в главе 13 КоАП, может влиять повторность совершения правонарушения. Так, нарушение срока представления налоговой декларации (расчета), совершенное повторно в течение одного года после наложения административного взыскания за такое же нарушение, влечет ответственность по ч. 4 ст. 13.4 КоАП.

Субъективная сторона правонарушений против порядка налогообложения может характеризоваться как умышленной, так и неосторожной виной.

Субъектами данных правонарушений могут быть: физическое лицо, вменяемое, достигшее 16-летнего возраста, юридическое лицо или индивидуальный предприниматель. В отдельных составах закреплен специальный субъект: плательщик налогов, налоговый агент, иное обязанное лицо (ст. 13.4, 13.5, 13.6, 13.7, 13.8 КоАП), должностное лицо юридического лица (ст. 13.14 КоАП).

Ответственность пособника за правонарушения против порядка налогообложения не установлена.

Административные правонарушения против порядка таможенного регулирования (административные таможенные правонарушения)

Административные правонарушения против порядка таможенного регулирования (административные таможенные правонарушения) закреплены в ст. 14.1. – 14.19 КоАП.

Родовым объектом данных правонарушений является установленный порядок таможенного регулирования.

С объективной стороны такие правонарушения могут совершаться в форме действия. Например, в соответствии с ч. 1 ст. 14.1 КоАП это перемещение товаров через таможенную границу Республики Беларусь вне определенных законодательством мест, а равно покушение на такое перемещение. Или, на основании ст. 14.13 КоАП изменение, удаление, уничтожение, повреждение или утрата примененных либо признанных таможенным органом Республики Беларусь средств идентификации

Правонарушения против порядка таможенного регулирования могут совершаться и в форме бездействия. В соответствии со ст. 14.9 КоАП это неуведомление перевозчиком в установленный срок таможенного органа о прибытии товаров на таможенную территорию Республики Беларусь или на основании ст. 14.11 КоАП непринятие мер в случае аварии или действия непреодолимой силы и др.

В главе 14 КоАП ответственность за покушение закреплена только в ч. 1, 3, 4 ст. 14.1 КоАП за незаконное перемещение товаров через таможенную границу

В отдельных составах может быть описан способ совершения правонарушения. Так, в ч. 3 и 4 ст. 14.1 КоАП данными способами являются перемещение через таможенную границу Республики Беларусь товаров, совершенное с сокрытием от таможенного контроля, то есть с использованием тайников или других способов, затрудняющих их обнаружение, или с приданием одним товарам вида других товаров.

В некоторых составах обязательным признаком являются время правонарушения. Например, в соответствии со ст. 14.8 КоАП таким временем признаются установленные сроки представления таможенной декларации.

Субъективная сторона правонарушений против порядка таможенного регулирования может характеризоваться как умышленной, так и неосторожной виной.

Субъектами данных правонарушений могут быть: физическое лицо, вменяемое, достигшее 16-летнего возраста, юридическое лицо или индивидуальный предприниматель. В качестве специального субъекта, закрепленного в ст. 14.9, 14.10 КоАП может выступать перевозчик. Ответственность пособника предусмотрена только за совершения деяния



закрепленного в ст. 14.1. КоАП «Незаконное перемещение товаров через таможенную границу Республики Беларусь».

## **Тема 22. Административные правонарушения против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования, против безопасности движения и эксплуатации транспорта**

Вопросы:

1. Общая характеристика и виды административных правонарушений против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования.

2. Общая характеристика и виды административных правонарушений против безопасности движения и эксплуатации транспорта.

1. Общая характеристика и виды административных правонарушений против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования

Общественные отношения в сфере экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования регулируются:

Лесным кодексом Республики Беларусь от 14 июля 2000 г. № 420-3;

Законом Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII «Об охране окружающей среды»;

Законом Республики Беларусь от 20 октября 1994 N 3335-XII «Об особо охраняемых природных территориях»;

Законом Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 205-3 «О растительном мире»;

Законом Республики Беларусь от 10 июля 2007 № 257-3 «О животном мире»;

Законом Республики Беларусь от 20 июля 2007 № 271-3 «Об обращении с отходами»;

Законом Республики Беларусь от 16 декабря 2008 г. № 2-3 «Об охране атмосферного воздуха»;

Указом Президента Республики Беларусь от 8 декабря 2005 г. № 580 (в редакции Указа Президента Республики Беларусь от 23 июля 2010 № 386) «О некоторых мерах по повышению эффективности ведения охотничьего хозяйства и рыбохозяйственной деятельности, совершенствованию государственного управления ими»;

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 4 июня 2001 г. № 834 «Об утверждении Правил содержания домашних собак, кошек, а также отлова безнадзорных животных в населенных пунктах Республики Беларусь»;

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 01 декабря 2004 № 1525 «Об утверждении Положения о порядке установления ограничений или запретов в обращении с объектами растительного мира»;

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 02 июня 2006 № 698 «Об утверждении Правил отлова диких животных в целях содержания и (или) разведения в неволе, а также вселения, интродукции, реинтродукции, акклиматизации, скрещивания»;

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 02 июня 2006 № 699 «Об утверждении Правил добычи, заготовки и (или) закупки диких животных, не относящихся к объектам охоты и рыболовства»;

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 27 декабря 2007 г. № 1833 «О республиканских заказниках»;

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 февраля 2008 г. № 231 «Об утверждении Положения о порядке расчета суммы залога денежных средств, подлежащего внесению собственником отходов либо уполномоченным им лицом в республиканский бюджет при осуществлении ввоза отходов в Республику Беларусь и (или) их транзита через территорию Республики Беларусь, а также порядке внесения такого залога в республиканский бюджет и его возврата»;

Постановлением Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, Министерства лесного хозяйства Республики Беларусь от 31 августа 2005 г. № 37/36 «Об утверждении Правил заготовки древесных соков, сбора, заготовки или заготовки дикорастущих растений и (или) их частей»;

Постановлением Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь от 16 августа 2000 г. № 18 «Об утверждении и введении в действие Правил пожарной безопасности Республики Беларусь для объектов лесозаготовительного, деревообрабатывающего, целлюлозно-бумажного и лесохимического производств. ППБ 2.07-2000»;

Постановлением Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 29 декабря 2004 г. № 40 «Об утверждении Инструкции о порядке государственного учета объектов растительного мира, расположенных на землях населенных пунктов, и обращения с ними»;

Постановлением Министерства культуры Республики Беларусь от 18 октября 2006 г. № 27 «Об утверждении Правил по охране труда в парках культуры и отдыха, городских садах»;

Постановлением Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 27 февраля 2007 г. № 16 «О требованиях к транспортировке диких животных, содержанию и (или) разведению в неволе, а также вселению, интродукции, реинтродукции, акклиматизации, скрещиванию»;

Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 22 ноября 2007 г. № 90 «Об утверждении Инструкции о порядке разработки и утверждения схем обращения с отходами, образующимися в гаражных кооперативах, садоводческих товариществах и иных потребительских кооперативах, а также на землях природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения»;

Постановлением Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 21 января 2008 г. № 5 «Об утверждении Инструкции об организации сбора, разделения по видам, обезвреживания и (или) использования отходов, образующихся после утраты потребительских свойств товаров, включенных в перечень производимых и импортируемых товаров, производители и импортеры которых обязаны осуществлять сбор отходов, образующихся после утраты потребительских свойств этих товаров»;

Постановлением Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 10 марта 2008 г. № 19 «Об утверждении Инструкции о порядке ведения учета объектов животного мира и объемов их использования, за исключением диких животных, относящихся к объектам охоты и рыболовства»;

Постановление министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь, Министерства лесного хозяйства Республики Беларусь от 30 декабря 2008 г. № 211/39 «Об утверждении межотраслевых правил по охране труда в лесной, деревообрабатывающей промышленности и в лесном хозяйстве»;

Постановление Министерства лесного хозяйства Республики Беларусь от 10 августа 2010 г. № 20 «Об утверждении «Правил пожарной безопасности в лесах Республики Беларусь»;

Приказом Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 25 октября 1996 г. № 247 «О Типовых инструкциях по охране и безопасности труда»;

Приказом Главного государственного инспектора Республики Беларусь по пожарному надзору от 05 ноября 2002 г. № 187 «Об утверждении и введении в действие «Правил пожарной безопасности Республики Беларусь для жилых зданий, общежитий, индивидуальных гаражей и садоводческих товариществ. ППБ 2.13-2002».

Охрана окружающей среды является неотъемлемым условием обеспечения экологической безопасности, устойчивого экономического и социального развития общества.

Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», как и все законодательство, касающееся охраны окружающей среды, устанавливает правовые основы охраны окружающей среды, природопользования, сохранения и восстановления биологического разнообразия, природных ресурсов и объектов и направлен на обеспечение конституционных прав граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду.

Правовой режим природных ресурсов и других компонентов природной среды регулируется законодательством Республики Беларусь об охране окружающей среды, если иное не предусмотрено земельным, водным, лесным законодательством Республики Беларусь, законодательством Республики Беларусь о недрах, растительном мире, животном мире и иным законодательством Республики Беларусь (ст. 2 Закона «Об охране окружающей среды»).

Основными задачами законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды являются (ст. 3 Закона «Об охране окружающей среды»):

- О обеспечение благоприятной окружающей среды;
- О регулирование отношений в области охраны природных ресурсов, их использования и воспроизводства;
- О предотвращение вредного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности;
- О улучшение качества окружающей среды;
- О обеспечение рационального использования природных ресурсов.

Объектами отношений в области охраны окружающей среды согласно ст. 5 Закона «Об охране окружающей среды» являются земля (включая почвы), недра, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, озоновый слой, околоземное космическое пространство, леса, растительный и животный мир в его видовом разнообразии, особо охраняемые природные территории, типичные и редкие природные ландшафты, климат, естественные экологические системы, иные природные объекты, а также право природопользования.

К административным правонарушениям против экологической безопасности, окружающей среды и порядок природопользования в соответствии с главой 15 КоАП относятся деяния, предусмотренные статьями 15.1-15.64 КоАП. Всего 61 административных правонарушения (ст.ст. 15.27, 15.34, 15.59 КоАП исключены).

Родовым объектом посягательства, рассматриваемых правонарушений является совокупность близких между собой общественных отношений обеспечивающих экологическую безопасность, охрану окружающей среды, порядок природопользования.

Можно выделить три видовых объекта - общественные отношения составляющие:

- О экологическую безопасность;
- О охрану окружающей среды;
- О порядок природопользования.

С объективной стороны большинство правонарушений данной группы совершаются путем действия (ст. 15.5 «Нарушение порядка захоронения радиоактивных отходов», 15.11 «Порча земель», 15.29 «Нарушение требований пожарной безопасности в лесах или на торфяниках», 15.50 «Производство, выпуск в эксплуатацию или эксплуатация передвижных источников с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ» и др.); отдельные - путем бездействия (ст. 15.46 КоАП «Уклонение от проведения мероприятий по предупреждению болезней животных») или как действия, так и бездействия. Так, например, ст. 15.37 КоАП «Нарушение правил ведения охотничьего хозяйства и охоты». Объективная сторона данного правонарушения в зависимости от разновидности противоправного поведения субъекта ответственности может выражаться как в действии (пунктом 224 Правил ведения охотничьего хозяйства и охоты, утвержденных Указом Президента Республики Беларусь от 8 декабря 2005 г. № 580 запрещается производить стрельбу и находиться с заряженным охотничьим оружием в населенных пунктах и на расстоянии менее 200 метров

от их крайнего строения), так и бездействию (пункт 192, указанных Правил, охота разрешается при наличии охотничьей путевки либо разового разрешения на добычу охотничьего животного и охотничьей путевки к нему) – неполучение такой путевки в установленном порядке может быть признана противоправным бездействием.

Большинство правонарушений рассматриваемой группы относится к правонарушениям с формальным составом (ст. 15.42 КоАП «Нарушение требований по перевозке, хранению и использованию ветеринарных средств»), часть - с материальным составом (ч. 2 ст. 15.47 КоАП «Нарушение правил содержания домашних и (или) хищных животных», которая предусматривает ответственность за нарушения правил содержания домашних животных, повлекшее причинение вреда здоровью людей или имуществу; ч. 2 ст. 15.29 КоАП «Нарушение требований пожарной безопасности в лесах или на торфяниках», которая предусматривает ответственность за нарушение требований пожарной безопасности в лесах или на торфяниках, повлекшее уничтожение или повреждение леса либо торфяников).

По ряду правонарушений данной группы факультативные признаки объективной стороны являются обязательными. Так, в одних составах в качестве обязательного признака объективной стороны названо время совершения правонарушения (ч. 2 ст. 15.26 КоАП «Нарушение правил заготовки, сбора или закупки грибов, других дикорастущих растений или их частей» предусматривает ответственность за нарушение установленных сроков; или ч. 1 ст. 15.10 КоАП «Нарушение порядка использования земли и требований по ее охране» предусматривает ответственность за неиспользование земельного участка в течение срока, установленного законодательными актами); в других - место совершения противоправных действий (ст. 15.31 КоАП «Уничтожение или повреждение информационных знаков на землях лесного фонда» - обязательным признаком объективной стороны является место – земли лесного фонда; ст. 15.58 КоАП «Разжигание костров в запрещенных местах» - разжигание костров в запрещенных местах). Некоторые составы в качестве обязательных признаков помимо времени и места называют способ и орудие правонарушения (ст. 15.35 КоАП «Нарушение правил ведения рыболовного хозяйства и рыболовства» - добыча рыбы или других водных животных без надлежащего на то разрешения, либо в запретное время, либо в запрещенных местах, либо запрещенными орудиями и способами, ст. 15.37 КоАП «Нарушение правил ведения охотничьего хозяйства и охоты» - охота без надлежащего на то разрешения, либо в запрещенных местах, либо в запретное время, либо запрещенными орудиями и способами).

Согласно ч. 2 ст. 2.3 КоАП административная ответственность за покушение на административное правонарушение наступает в случаях, прямо предусмотренных статьями Особенной части КоАП. В Главе 15 КоАП ответственность за покушение на добычу рыбы или других водных животных без надлежащего на то разрешения, либо в запретное время, либо в запрещенных местах, либо запрещенными орудиями и способами предусмотрено ч. 1 ст. 15.35 КоАП.

В случаях совершения в течение года после наложения административных взысканий за совершение правонарушений, предусмотренных ст.ст. 15.4 «Нарушение правил безопасности при обращении с генно-инженерными организмами, экологически опасными веществами и отходами», 15.11 «Порча земель», 15.20 «Нарушение правил охраны недр», 15.51 «Загрязнение либо засорение вод», 15.48 «Загрязнение атмосферы», 15.30 «Загрязнение леса и иной древесно-кустарниковой растительности», 15.35 «Нарушение правил ведения рыболовного хозяйства и рыболовства», 15.37 «Нарушение правил ведения охотничьего хозяйства и охоты» КоАП, наступает уголовная ответственность по частям первым статей 278, 269, 271, 272, 274, 275, 281 и 282 УК соответственно.

Субъектами правонарушений рассматриваемой главы КоАП являются лица, достигшие 16-летнего возраста, вменяемые, а также индивидуальные предприниматели и юридические лица. Субъектом правонарушений, предусмотренных статьям 15.39 и 15.40 КоАП является специальный субъект – должностное лицо.

Согласно ст. 4.3 КоАП административной ответственности с 14-летнего возраста подлежат физические лица, совершившие правонарушения, предусмотренные ст.ст. 15.29 «Нарушение требований пожарной безопасности в лесах или на торфяниках», 15.45 «Жестокое обращение с животными» и 15.58 «Разжигание костров в запрещенных местах» КоАП.

Помимо исполнителя и организатора согласно ч. 7 ст. 2.4 подлежат ответственности и пособники при совершении правонарушений, предусмотренных ст.ст. 15.22 «Незаконное уничтожение или повреждение древесно-кустарниковой или иной растительности», 15.35 «Нарушение правил рыболовства и охраны рыбных ресурсов и водных животных» и 15.37 «Нарушение правил ведения охотничьего хозяйства и охоты» КоАП.

Субъективная сторона характеризуется виной как в форме умысла, так и неосторожности. Ч. 3 ст. 15.26 «Нарушение правил заготовки, сбора или закупки грибов, других дикорастущих растений или их частей», ст. 15.28. «Самовольный сбор в промысловых целях, уничтожение или повреждение лесной подстилки или живого напочвенного покрова» в качестве обязательного признака субъективной стороны предусматривает факультативный признак – цель (промысловая цель).

Следует отметить, что уполномоченные на то должностные лица органов внутренних дел согласно п.1 ч.1 ст.3.30 ПИКоАП Протоколы об административных правонарушениях имеют право составлять по правонарушениям, предусмотренным ст. 15.9, части 3 статьи 15.22, статьям 15.26, 15.29, 15.30, 15.32, 15.35–15.37, 15.47, 15.50, 15.58, 15.63 КоАП. Рассмотрим некоторые составы правонарушений против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования, по которым органы внутренних дел обладают юрисдикционными полномочиями.

Нарушение требований пожарной безопасности в лесах или на торфяниках (ст. 15.29 КоАП)

Объект правонарушения - общественные отношения, составляющие в своей совокупности правила пожарной безопасности в лесах и на торфяниках.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 15.29 КоАП образуют альтернативные действия:

- 1) нарушение требований пожарной безопасности в лесах или на торфяниках;
- 2) нарушение запрета на их посещение, не повлекшее причинение ущерба.

Согласно п. 14 Правил пожарной безопасности в лесах, утвержденным постановлением Министерства лесного хозяйства от 10 августа 2010 г. № 10 (см. выше) в пожароопасный сезон запрещается:

О разводить костры в хвойных несомкнувшихся древостоях и молодняках 1 класса возраста, на участках поврежденного леса (ветровал и бурелом), торфяниках, в местах с подсохшей травой. Допускается разведение костров (в том числе с использованием приспособлений: мангалов, барбекю, гриль, газовых плит и т.п.) на обустроенных площадках окаймленных минерализованной (очищенной до минерального слоя почвы) полосой шириной не менее 0,25 м, а также в местах, исключаяющих повреждение огнем крон, стволов и корневых лап растущих деревьев, кроме запрещенных участков. По миновании надобности костер должен быть потушен до полного прекращения тления;

О оставлять непотушенные источники горения, тления (горящие спички, окурки и др.);

О применять при охоте пыжи из легковоспламеняющихся или тлеющих материалов;

О оставлять промасленные или пропитанные ЛВЖ и ГЖ или иными горючими веществами материалы (бумагу, ткань, паклю, вату и др.);

О заправлять топливные баки машин и механизмов в неустановленных местах, а также при работающих двигателях; использовать машины с неисправностями, приводящими к вытеканию ЛВЖ и ГЖ, а также курить или пользоваться открытым огнем вблизи машин, управляемых горючим;

О незаконное выжигание сухой травы на землях лесного фонда;

О хранении на противопожарных разрывах и заслонах, минерализованных полосах и т.п. лесных ресурсов (древесины и другой лесной продукции).

При необходимости (например, в засушливый период) в целях пожарной безопасности местными исполнительными и распорядительными органами по представлениям юридических лиц и иных организаций, ведущих лесное хозяйство, устанавливаются ограничения или запрет при пребывании в лесах и лесопользовании.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины.

Субъектом правонарушения является физическое лицо, достигшее 14-летнего возраста, вменяемое.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 15.29 КоАП, выражена действием или бездействием, составляющим нарушение требований пожарной безопасности в лесах или на торфяниках, повлекшее уничтожение или повреждение леса либо торфяников, если в этих действиях нет состава преступления, предусмотренных ст.ст. 270 «Уничтожение либо повреждение торфяников», 276 «Уничтожение либо повреждение леса по неосторожности» УК Республики Беларусь.

Состав данного правонарушения материальный, наступление последствий в виде уничтожения или повреждения леса или торфяников – обязательно.

Под уничтожением понимается истребление леса или торфяников, приведение их в полную негодность с утратой хозяйственно-экологической ценности, при которой они не могут быть восстановлены или использованы по назначению.

Под повреждением понимается приведение леса или торфяников в частичную негодность, т.е. понижение их ценности, в результате чего они не могут быть использованы по назначению без восстановления.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины.

Субъектом правонарушения может быть лицо, достигшее 14-летнего возраста, вменяемое.

Нарушение правил ведения рыболовного хозяйства и рыболовства (ст. 15.35 КоАП)

Объектом правонарушения являются общественные отношения, составляющие в своей совокупности правила ведения рыболовного хозяйства и рыболовства.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 15.35 КоАП, образуют альтернативные действия, направленные на добычу рыбы или других водных животных, а равно покушение на такую добычу:

- О без надлежащего на то разрешения;
- О в запретное время;
- О в запрещенных местах;
- О запрещенными орудиями и способами.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 15.35 КоАП составляют действия или бездействия, направленные на нарушение правил ведения рыболовного хозяйства и рыболовства, за исключением совершения нарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 15.35 КоАП.

Предметом правонарушения являются различные породы рыб или водных животных. Согласно ст. 1 Водного кодекса Республики Беларусь к водным животным относятся дикие животные (рыбы и водные беспозвоночные), обитающие в воде и имеющие для этого характерные приспособления.

Согласно п. 2 Правил ведения рыболовного хозяйства и рыболовства (далее – Правила), утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 8 декабря 2005 г. № 580 к диким животным, относящимся к объектам рыболовства, относятся все виды рыбы, раков, креветок, миног, обитающих в состоянии естественной свободы в рыболовных угодьях, за исключением рыбы, раков, креветок, миног, относящихся к видам, включенным в Красную книгу Республики Беларусь.

Под добычей рыбы согласно Правилам понимается изъятие рыбы из среды ее обитания для использования без сохранения ее жизни, а под рыболовством – поиск, попытка добычи и (или) добыча рыбы, обитающей в условиях естественной свободы.

К рыболовным угодьям относится часть территории Республики Беларусь (водоемы и водотоки), которая является средой постоянного обитания рыбы либо имеет значение для ее размножения, нагула, зимовки, миграции, а также используется или может быть использована для рыболовства, за исключением искусственных водоемов (прудов), которые используются для рыбоводства, водных объектов, являющихся источниками питьевого водоснабжения, водных объектов, расположенных в зонах эвакуации (отчуждения), зонах первоочередного отселения, а также водных объектов, расположенных на особо охраняемых природных и иных территориях, в соответствии с режимом охраны и использования которых рыболовство запрещено.

Под любительским рыболовством понимается рыболовство, включая подводную охоту, осуществляемое гражданами для удовлетворения потребности в активном отдыхе и (или) получения продукции рыболовства без цели извлечения дохода. Любительское рыболовство осуществляется гражданами Республики Беларусь, иностранными гражданами и лицами без гражданства за плату или бесплатно. Любительское рыболовство в рыболовных угодьях, составляющих фонд запаса рыболовных угодий, а также в рыболовных угодьях, предоставленных в аренду или безвозмездное пользование, на которых не организовано платное любительское рыболовство, осуществляется бесплатно в порядке общего пользования (п. 129 Правил).

В рыболовных угодьях разрешается любительское рыболовство всех видов рыбы, за исключением угря. В случае вылова рыбы, раков, креветок, миног, относящихся к видам, включенным в Красную книгу Республики Беларусь, а также угря такая рыба должна быть выпущена в рыболовные угодья в живом виде.

В целях сохранения рыбных ресурсов и создания благоприятных условий для воспроизводства рыбы Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды может устанавливать ограничения и запреты на промысловое и любительское рыболовство, лов отдельных видов рыбы, в отдельных рыболовных угодьях, в определенные сроки, а также использование отдельных орудий и (или) способов рыболовства.

Вылов всех видов рыбы запрещается с 1 апреля по 30 мая, за исключением любительского рыболовства, осуществляемого рыболовом одной удочкой с одним крючком или одним спиннингом, оснащенным искусственной приманкой, с одним одинарным, или двойным, или тройным крючком размером не более № 10 по международной классификации № 1 в светлое время суток с берега, а также промыслового вылова угря без соблюдения промысловой меры в местах и на условиях, ежегодно определяемых Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Рыболовам в рыболовных угодьях разрешается использовать для любительского рыболовства следующие орудия и способы лова (п.132 Правил):

О нахлыстовые, поплавочные и донные удочки всех систем, спиннинги, кружки, жерлицы, дорожки;

О ружья и пистолеты для подводной охоты (только при проведении подводной охоты);

О традиционные национальные орудия лова рыбы в порядке и согласно перечню, определенному в Правилах;

О сачки диаметром не более 0,5 метра с размером ячеек менее 10 миллиметров и подъемные сетки размером не более 1 x 1 метр и размером ячеек менее 10 миллиметров для лова рыбы в качестве наживки для лова других видов рыбы;

О раколовки в порядке, определенном Правилами;

О багорики с шириной крюка (расстояние от цевья до острия жала) не более 9 сантиметров и сачки для подъема из воды рыбы, выловленной указанными в настоящем пункте орудиями рыболовства;

О лов рыбы руками.

Запрещается любительское рыболовство:

О орудиями и способами рыболовства, не указанными Правилами;

О с применением на орудиях рыболовства двойных и тройных крючков без блесны, естественной или искусственной наживки;

О с плавательных средств в темное время суток;

О с применением раколовков в количестве более 3 штук на одного рыбака длиной более 100 сантиметров с диаметром входного отверстия более 70 сантиметров и ячеей менее 22 миллиметров;

О с одновременным использованием одного или различных видов орудий рыболовства с общим количеством крючков более 10 штук, на дорожку с судов с двигателями, а также подводная охота, за исключением случая, указанного в Правилах;

О с оставлением установленных орудий рыболовства без надзора. В случае обнаружения установленных безнадзорных орудий рыболовства они признаются бесхозными (браконьерскими) орудиями рыболовства и подлежат изъятию органами рыболовного контроля;

О рыбы, раков, креветок, миног, относящихся к видам, включенным в Красную книгу Республики Беларусь, угря;

О с использованием жерлиц («кружков», «ставок», «колобашек») без указания на них фамилии, инициалов и адреса владельца и др.;

С субъективной стороны правонарушение характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины.

Субъектом правонарушения могут быть только лица, достигшие 16-летнего возраста, вменяемые, индивидуальные предприниматели и юридические лица.

За совершение данного правонарушения, согласно ст. 2.4 КоАП, наступает ответственность также и у пособника нарушений правил ведения рыболовного хозяйства и рыболовства.

При совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 15.35 «Нарушение правил ведения рыболовного хозяйства и рыболовства» повторно в течение года после наложения мер административного взыскания за аналогичное правонарушение наступает уголовная ответственность, предусмотренная ч. 1 ст. 281 УК.

Нарушение правил ведения охотничьего хозяйства и охоты  
(ст. 15.37 КоАП)

Объект правонарушения - общественные отношения, составляющие в своей совокупности правила ведения охотничьего хозяйства и охоты.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 15.37 КоАП, образуют альтернативные действия:

О охота без надлежащего на то разрешения;

О охота в запрещенных местах;

О охота в запретное время;

О охота запрещенными орудиями и способами.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 15.37 КоАП составляют действия или бездействия, направленные на нарушение правил ведения охотничьего хозяйства и охоты, за исключением совершения нарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 15.37 КоАП.

Правилами ведения охотничьего хозяйства и охоты в Республике Беларусь (далее – Правила), утвержденными Указом Президента Республики Беларусь от 08 декабря 2005 г. № 580 (см. выше) установлено, что:

охота – это поиск, отслеживание, преследование, попытка добычи или добыча охотничьих животных, обитающих в условиях естественной свободы;

охотник – физическое лицо, имеющее право на охоту на территории Республики Беларусь в соответствии с п. 150 Правил, а именно это дееспособный гражданин Республики



Беларусь, достигший 18 лет, а также дееспособный иностранный гражданин и лицо без гражданства, постоянно проживающее на территории Республики Беларусь, имеющий действительное государственное удостоверение на право охоты. Охотником также может являться иностранный гражданин при наличии соответствующего разрешения на хранение и ношение охотничьего оружия, выданного в государстве их обычного места жительства;

способы охоты – совокупность приемов и действий с использованием орудий охоты, с помощью которых осуществляется охота;

орудия охоты – охотничье оружие, сооружения, приспособления, средства, подсадные животные, охотничьи собаки, ловчие птицы

Согласно п. 192 Правил граждане могут проводить охоту при наличии:

О действительного государственного удостоверения на право охоты;

О разрешения органов внутренних дел на хранение и ношение охотничьего оружия при охоте с его использованием;

О охотничьей путевки либо разового разрешения на добычу охотничьего животного и охотничьей путевки к нему, выданных в соответствии с главой 12 настоящих Правил;

О разрешения на ношение охотничьего оружия и боеприпасов к нему, полученных во временное пользование на время охоты у пользователя охотничьих угодий в порядке, установленном Министерством лесного хозяйства и Министерством внутренних дел, при охоте с их использованием.

Охота может быть ружейной и (или) безружейной (п. 194 Правил).

К разрешенным способам ружейной охоты относятся загонная охота, охота из засады, охота с подхода, охота с подъезда, охота с подманиванием.

К разрешенным способам безружейной охоты относятся охота с разрешенными самоловами, охота с собаками, охота с ловчими птицами.

Использование способов и орудий охоты регламентируется приложением 11 к Правилам и при необходимости разовым разрешением на добычу охотничьего животного и (или) охотничьей путевкой.

Орудия и способы охоты на охотничьих животных, не соответствующие Правилам, являются запрещенными.

Ружейная охота на все виды охотничьих животных, кроме копытных животных и диких животных нежелательных видов по охотничьим путевкам на добычу только этих видов, разрешается в субботу, воскресенье, а также в определенные пользователями охотничьих угодий иные два дня в неделю, в государственные праздники, праздничные дни, объявленные Президентом Республики Беларусь нерабочими, и в отдельные рабочие дни в случае их переноса Советом Министров Республики Беларусь на выходные дни. Весенняя охота на самцов вальдшнепа на тяге из засады разрешается также в пятницу с 18 до 22 часов.

Ружейная загонная охота на копытных животных по разовым разрешениям может проводиться в субботу, воскресенье, в определенные пользователями охотничьих угодий иные два дня в неделю, а также в государственные праздники, праздничные дни, объявленные Президентом Республики Беларусь нерабочими, и в отдельные рабочие дни в случае их переноса Советом Министров Республики Беларусь на выходные дни.

В целях сохранения отдельных видов животных, в том числе подпадающих под действие международных договоров Республики Беларусь, и создания благоприятных условий для их воспроизводства Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды по представлению Национальной академии наук Беларуси и по согласованию с Министерством лесного хозяйства может устанавливать ограничения и запреты на охоту на отдельные виды охотничьих животных, в отдельных охотничьих угодьях, в определенные сроки, а также на использование отдельных орудий и (или) способов охоты.

Запрещается охота:

О при отсутствии или использовании недействительных документов, предусмотренных Правилами;

О с не закрытым на месте добычи охотничьего животного разовым разрешением, если в соответствии с настоящими Правилами оно подлежало закрытию;

О в запретных для охоты зонах и других запрещенных местах либо в запретное время;

О с нарушением правил безопасности охоты;

О на диких животных, не указанных в охотничьей путевке или разовом разрешении на добычу охотничьего животного и др.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется умышленной и неосторожной формой вины.

Субъектом правонарушения могут быть только лицо, достигшее 16-летнего возраста, вменяемое, индивидуальные предприниматели и юридические лица.

За совершение данного правонарушения, согласно ст. 2.4 КоАП, наступает ответственность также и у пособника нарушений правил ведения охотничьего хозяйства и охоты.

При совершении административного правонарушения, предусмотренного ч.1 ст. 15.37 «Нарушение правил ведения охотничьего хозяйства и охоты» повторно в течение года после наложения мер административного взыскания за аналогичное правонарушение наступает уголовная ответственность по ч. 1 ст. 282 УК.

Нарушение правил содержания домашних и (или) хищных животных (ст. 15.47 КоАП)

Объектом правонарушения являются общественные отношения, составляющие в своей совокупности правила содержания домашних и (или) хищных животных.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 15.47 КоАП, образует нарушение правил содержания:

О собак,

О кошек,

О хищных животных.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 4 июня 2001 г. № 834 утверждены Правила содержания домашних собак, кошек, а также отлова безнадзорных животных в населенных пунктах Республики Беларусь.

Данными правилами на владельцев собак и кошек налагается обязанность строго выполнять санитарно-гигиенические правила и нормы их содержания, обеспечивать безопасность людей, не допускать загрязнения этими животными общедоступных мест (п. 2 Правил).

Разрешается содержать:

О собак, кошек в занимаемой одной семьей отдельной квартире, но не более двух животных в отдельной квартире многоквартирного жилого дома. В квартире, где проживает несколько нанимателей (собственников), не более одного животного на семью нанимателя (собственника) при согласии всех совершеннолетних граждан, проживающих в квартире;

О собак, кошек в зооуголках, «живых» уголках школ, детских дошкольных и внешкольных учреждений, оздоровительных и санаторно-курортных учреждений, станций юннатов и экологических станций и т.п. – с разрешения санитарно-эпидемиологической и ветеринарной служб.

Владельцам собак, кошек запрещается:

О приводить собак, кошек в магазины, на предприятия общественного питания и бытового обслуживания населения, в школы и детские дошкольные учреждения, в общественные здания, парки, скверы, на стадионы, рынки, а также на животноводческие фермы\*;

О выгуливать собак на придомовых территориях;

О содержать незарегистрированных животных.

Запрещается несовершеннолетним выгуливать собак потенциально опасных пород.

По конструкции объективной стороны состав правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 15.47, – формальный.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины.

Субъектом правонарушения может быть только лицо, достигшее 16-летнего возраста, вменяемое.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 15.47 КоАП, образует нарушение, предусмотренное ч. 1 рассматриваемой статьи, повлекшее причинение вреда здоровью людей или имуществу, т.е. по конструкции объективной стороны состав правонарушения материальный.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины.

Субъектом правонарушения может быть только лицо, достигшее 16-летнего возраста, вменяемое.

2. Общая характеристика и виды административных правонарушений против безопасности движения и эксплуатации транспорта.

Под транспортом (от лат. *transportare* – перевозить, перемещать) понимается отрасль материального производства, осуществляющая перевозки людей и грузов.

Различают наземный, воздушный, водный и трубопроводный транспорт. К наземным видам транспорта относится железнодорожный, автомобильный транспорт. К водному относят морской и речной виды транспорта, а к воздушному – авиационный.

Транспорт и его составляющие (в том числе транспортные средства) имеют исключительное значение в жизни общества, оказывая огромное влияние на эффективность народного хозяйства, функционирование объектов жизнеобеспечения городов и других населенных пунктов, на темпы и успехи предпринимательской и иной деятельности людей. Вместе с тем все виды транспортных средств являются не только техническими устройствами, облегчающими жизнь и деятельность людей, но и наиболее распространенным источником повышенной опасности. При неумелом либо легкомысленном обращении с транспортными средствами могут наступить и нередко наступают тяжкие последствия, сопряженные с гибелью людей, причинением вреда их здоровью либо имущественного вреда.

Чаще всего вышеуказанные последствия наступают в результате дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП).

ДТП - происшествие, совершенное с участием хотя бы одного находящегося в движении механического транспортного средства, в результате которого причинен вред жизни или здоровью физического лица, его имуществу либо имуществу юридического лица.

Первое дорожно-транспортное происшествие - наезд автомобиля на пешехода было зарегистрировано в 1896 году, всего через 10 лет после его изобретения. В 1899 году такое происшествие закончилось смертью человека. Первое ДТП в г. Минске произошло 20 августа 1906 года (наезд автомобиля на телеграфный столб)[4]. С этого времени число данных происшествий постоянно увеличивается.

По данным Всемирной организации здравоохранения, ежегодно жертвами дорожно-транспортных происшествий во всем мире становятся более 1,2 млн. человек, 50 млн. получают травмы. Дорожно-транспортный травматизм обходится странам в 518 млрд. долларов в год, что составляет в среднем от одного до двух процентов их валового национального продукта. К 2020 году ДТП будут находиться на десятом месте среди причин смертности на планете[5].

Исходя из п. 2.4 действующих Правил дорожного движения (далее – ПДД) ДТП являются показателем состояния безопасности дорожного движения в Республике Беларусь. Так, под безопасностью дорожного движения понимается состояние дорожного движения, обеспечивающее минимальную вероятность возникновения опасности для движения и

дорожно-транспортного происшествия. Снижение количества дорожно-транспортных происшествий является одной из основных целей разработки и принятия ПДД.

Понятие ДТП требуется для квалификации административных правонарушений, предусмотренных ч. 3 ст. 18.16, ч. 4 ст. 18.17, ч. 2 ст. 18.20 и ч. 4 ст. 18.23 КоАП Республики Беларусь. Содержание структурных элементов ДТП является важным и необходимым при производстве отдельных процессуальных действий в ходе ведения административного процесса, расследования преступлений против безопасности движения и эксплуатации транспорта.

Обеспечение безопасности дорожного движения является важнейшим направлением деятельности Белорусского государства. Так, Президентом было поручено Совету Министров совместно с Государственным секретариатом Совета Безопасности разработать Концепцию обеспечения безопасности дорожного движения в Республике Беларусь. Разработанная концепция была утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 июня 2006 г., № 757.

Основной задачей Концепции является снижение в 2015 году по сравнению с 2005 годом общих потерь в дорожном движении не менее чем на 25%, в том числе сокращение не менее чем на 500 человек числа погибших в дорожно-транспортных происшествиях.

В рамках программы реализации Концепции разрабатываются региональные программы повышения безопасности дорожного движения в Республике Беларусь и комплексы мероприятий по их реализации, результаты которых являются основой республиканской программы повышения безопасности дорожного движения на период с 2011 по 2015 год.

Для координации работы органов государственной власти в области безопасности дорожного движения в апреле 2007 года создана Постоянная комиссия по обеспечению безопасности дорожного движения при Совете Министров Республики Беларусь. В ее задачи входит осуществление информационно-аналитической деятельности по вопросам, относящимся к сфере безопасности дорожного движения, и подготовка предложений по вопросам повышения безопасности дорожного движения в рамках совершенствования системы экономических, социальных, организационных, научно-технических, правовых и иных мер, направленных на предупреждение гибели и травмирования людей в дорожно-транспортных происшествиях.

Безопасность дорожного движения обеспечивается путем принятия комплекса мер, к которым, наряду с инженерно-техническими, профилактическими и другими, относятся меры административной ответственности.

Административные правонарушения против безопасности движения и эксплуатации транспорта закреплены в главе 18 КоАП (ст. 18.1 – 18.43).

Особенностью большинства норм закрепленных в главе 18 является то, что они относятся к бланкетным. Их структурные элементы содержатся в Правилах плавания по внутренним водным путям Республики Беларусь, Правилах перевозки пассажиров и багажа внутренним водным транспортом, Авиационных правилах воздушных перевозок пассажиров, багажа и грузов, Правилах дорожного движения, Правилах охраны магистральных трубопроводов и др.

Родовым объектом рассматриваемых правонарушений является совокупность близких между собой общественных отношений, составляющих безопасность движения и эксплуатации транспорта.

С объективной стороны правонарушения данной группы совершаются путем действия (ст. 18.3. «Нарушение правил, обеспечивающих безопасность движения на железнодорожном или городском электрическом транспорте», ст. 18.9. «Нарушение правил пользования транспортным средством», ст. 18.13. «Превышение скорости движения» и др.), бездействия (ст. 18.30. «Безбилетный проезд», ст. 18.31. «Неоплаченный провоз багажа», ст. 18.32. «Провоз пассажира без билета или багажа без квитанции»)), а также путем как действия, так

и бездействия (ст. 18.27. «Нарушение правил учебной езды», ст. 18.29. «Нарушение правил безопасности при перевозке опасных грузов и опасных веществ» и др.), которые проявляются в нарушении установленных законами или иными нормативными правовыми актами правил, направленных на обеспечение безопасного функционирования железнодорожного, воздушного, водного, трубопроводного транспорта, а также транспорта, предназначенного для движения по дороге.

Большинство правонарушений рассматриваемой группы относятся к правонарушениям с формальным составом (наступления последствий неблагоприятных в результате совершения правонарушения не требуется) - (ст. 18.12. «Нарушение правил эксплуатации транспортного средства», ст. 18.15. «Нарушение правил проезда железнодорожного переезда», ст. 18.16. «Управление транспортным средством лицом, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством такому лицу либо отказ от прохождения проверки (освидетельствования)» и др.).

С материальным составом (ст. 18.17. «Нарушение правил дорожного движения, повлекшее причинение потерпевшему легкого телесного повреждения, повреждение транспортного средства или иного имущества», ч. 4 ст. 18.23. «Нарушение правил дорожного движения пешеходом и иными участниками дорожного движения» – совершение лицами, указанными в части первой настоящей статьи, нарушений правил дорожного движения, повлекших причинение потерпевшему легкого телесного повреждения либо повреждение транспортного средства, ч. 10 ст. 18.14 «Невыполнение требований сигналов регулирования дорожного движения, нарушение правил перевозки пассажиров или других правил дорожного движения» – действия, предусмотренные частями 1 – 9 настоящей статьи, повлекшие создание аварийной обстановки). Лицо несет административную ответственность за то либо иное деяние лишь при условии нахождения наступивших последствий в причинной связи с нарушением тех или иных правил безопасности движения или эксплуатации транспортного средства.

В одних составах в качестве обязательного признака названо место совершения правонарушения (ч. 4 ст. 18.36. «Нарушение порядка пользования автомобильными дорогами общего пользования» – въезд на автомобильную дорогу общего пользования транспортного средства и съезд с нее либо прогон животных через такую дорогу в неустановленных или необустроенных местах, или ст. 18.35. «Повреждение либо загрязнение автомобильной дороги или иного дорожного сооружения» - повреждение, загрязнение либо загромождение автомобильной дороги, полосы отвода, железнодорожного переезда, другого дорожного сооружения или технического средства регулирования дорожного движения, а также погрузка и выгрузка груза на проезжей части); время (ст. 18.12. «Нарушение правил эксплуатации транспортного средства» – управление транспортным средством, имеющим неисправности тормозной системы, рулевого управления, сцепного устройства (в составе поезда), стеклоочистителей (во время выпадения осадков), с горящими фарами и задними габаритными огнями (в темное время суток и в условиях недостаточной видимости), в других – совершение противоправных действий повторно в течение одного года после наложения административного взыскания (ч. 4 ст. 18.13 «Превышение скорости движения»). Кроме этого при определении наличия – отсутствия состава административного правонарушения в деянии, связанном с нарушением ПДД следует учитывать, что данными правилами определен порядок движения транспортных средств только в пределах дороги (наличие факультативного признака объективной стороны – место совершения).

Субъектами административных правонарушений, против безопасности движения и эксплуатации транспорта являются лица, достигшие 16-летнего возраста, вменяемые, а также индивидуальные предприниматели и юридические лица, за исключением правонарушений, предусмотренных ст. 18.3 «Нарушение правил, обеспечивающих безопасность движения на железнодорожном или городском электрическом транспорте» (ч. 1 – 3, 5), ст. 18.4 «Нарушение правил пользования средствами железнодорожного транспорта», ст. 18.9

«Нарушение правил пользования транспортным средством», ст. 18.10 «Нарушение правил пользования метрополитеном» и ст. 18.34 «Нарушение требований по обеспечению сохранности грузов транспорте», где в качестве субъектов выступают физические лица, достигшие 14-летнего возраста.

Рядом составов правонарушений предусмотрен специальный субъект – должностное лицо, водитель, пешеход, пассажир, лицо управляющее судном и др.

С субъективной стороны большинство административных правонарушений, против безопасности движения и эксплуатации транспорта характеризуются умышленной виной. Однако некоторые транспортные преступления совершаются по неосторожности, проявляясь в легкомыслии либо небрежности (ст. 18.17 «Нарушение правил дорожного движения, повлекшее причинение потерпевшему легкого телесного повреждения, повреждение транспортного средства или иного имущества», и др.)

Согласно сведений о состоянии дорожно-транспортной аварийности, опубликованных в аналитических сборниках Министерства внутренних дел Республики Беларусь за 2006-2010 годы чаще всего ДТП совершаются по причине нарушения следующих ПДД: превышение установленной скорости движения, нарушение правил маневрирования, выезд на полосу встречного движения, несоблюдение правил проезда перекрестков, нарушение правил проезда пешеходных переходов. Так в 2010 году на территории Республики Беларусь зарегистрировано 6363 ДТП, в которых 1190 человек погибло, 6832 получили травмы различной степени тяжести. Из них 916 (14,4%) совершено по причине превышения установленной скорости движения, 753 (11,8%) - нарушений правил проезда пешеходных переходов, 591 (9,3%) по причине нарушений правил маневрирования, , 588 (9,2%) - несоблюдения очередности проезда перекрестков, 422 (6,6%) по причине выезда на полосу встречного движения. 1193 ДТП (18,7%) совершены по причине нарушений ПДД пешеходами. Каждое седьмое дорожно-транспортное происшествие было совершено по вине водителей, находившихся в состоянии опьянения. В таких ДТП погибло 206 и получили ранения 1049 человек. Ответственность за вышеуказанные нарушения ПДД предусмотрена ст. 18.13, ч. 6-8 ст. 18.14, ч. 1 и 2 ст. 18.16 и 18.23 КоАП Республики Беларусь.

Рассмотрим названные и некоторые другие составы административных правонарушений против безопасности движения и эксплуатации транспорта, по которым органы внутренних дел обладают юрисдикционными полномочиями.

Нарушение правил безопасности движения или эксплуатации железнодорожного, воздушного или водного транспорта (ст. 18.2 КоАП)

Объект правонарушения – общественные отношения, составляющие в своей совокупности безопасность движения и эксплуатации транспорта.

Объективную сторону правонарушения образует нарушение правил безопасности движения или эксплуатации железнодорожного, воздушного или водного транспорта.

Данные правила содержатся, воздушном кодекса Республики Беларусь, Постановлении Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь от 25.10.2005 г., № 60 «Об утверждении Правил плавания по внутренним водным путям Республики Беларусь», Постановлении Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь от 12.06.2009 г., № 56 Об утверждении авиационных правил «Организация воздушного движения», Постановлении Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь от 09.06.2009 г., № 55 «Об утверждении правил технической эксплуатации водного транспорта», Приказе Белорусской железной дороги от 04.12.2002 г., № 292Н «Об утверждении Правил технической эксплуатации Белорусской железной дороги» и других нормативных правовых актах.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется умышленной формой вины.

Субъект данного правонарушения специальный – лицо, достигшее 16-летнего возраста, вменяемое, обязанное соблюдать правила безопасности движения или

эксплуатации железнодорожного, воздушного или водного транспорта в силу выполняемой работы или занимаемой должности.

Нарушение правил пользования транспортным средством (ст. 18.9 КоАП)

Под транспортным средством, указанным в ст. 18.9, 18.12–18.22, 18.24–18.26 КоАП, понимаются механическое транспортное средство, предназначенное для движения по дороге и для перевозки пассажиров, грузов или установленного на нем оборудования, а также шасси транспортного средства и самоходная машина.

Объект правонарушения – общественные отношения, составляющие в своей совокупности безопасность движения и эксплуатации транспорта.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 18.9 КоАП, образуют действия конкретного человека, выбрасывающего мусор или иные предметы из транспортного средства.

Согласно п. 7.4 ПДД участники дорожного движения обязаны принимать меры по недопущению загрязнения дорог и окружающей среды, не выбрасывать мусор и иные предметы вне специально отведенных мест.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется умышленной формой вины.

Субъектом данного правонарушения может быть любое лицо, достигшее 14-летнего возраста, вменяемое.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 18.9 КоАП образуют действия конкретного лица, открывающего во время движения двери транспортного средства.

Согласно п. 24.2 Правил дорожного движения пассажиру запрещается препятствовать закрытию дверей транспортного средства, во время его движения высовываться в оконные проемы, открывать двери транспортного средства.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется как прямым, так и косвенным умыслом.

Субъектом данного правонарушения может быть любое лицо, достигшее 14-летнего возраста, вменяемое.

Превышение скорости движения (ст. 18.13 КоАП)

Объектом правонарушения являются общественные отношения, составляющие в своей совокупности безопасность дорожного движения.

В целях обеспечения безопасности дорожного движения водители транспортных средств обязаны соблюдать скорость движения, установленную ПДД. Скоростной режим – один из важнейших показателей дорожного движения. Повышение скорости позволяет увеличить пропускную способность дорог и улучшить некоторые экономические показатели, характеризующие дорожное движение. Однако при определенном значении скорости движения ее дальнейшее увеличение повышает вероятность возникновения ДТП. Ограничение скоростного режима движения транспортных средств является действенным средством предупреждения ДТП и снижения тяжести последствий.

Ограничения скорости разделяют на общие (определены п.п. 88, 89 ПДД и распространяются на все дороги), специальные (вводятся для определенных типов транспортных средств либо определенных перевозок: опасных, крупногабаритных грузов и др.) и локальные (вводятся только на определенных участках дорог и только при помощи дорожных знаков) .

Так, согласно ПДД, водителю запрещается:

О превышать максимальную скорость движения, определенную технической характеристикой транспортного средства;

О превышать скорость движения, установленную дорожным знаком «Ограничение максимальной скорости», пунктами 88 и 89 ПДД;

О превышать скорость движения, указанную на опознавательном знаке «Ограничение скорости», установленном на транспортном средстве в соответствии с подпунктом 201.5 пункта 201 ПДД.

Объективная сторона характеризуется в несоблюдении указанных ПДД и выражается в превышении установленной скорости движения. Величина превышения скорости имеет значение для решения вопроса о виде и размере административного взыскания. Так, если превышение скорости не достигло величины 10 км/час – факт правонарушения отсутствует.

Правонарушение квалифицируется по ч. 1 ст. 18.13 в случае превышения установленной скорости движения транспортного средства на величину от 10 до 20 км/час.

За превышение установленной скорости движения от 20 до 30 км/час ответственность наступает по ч. 2 комментируемой статьи.

С объективной стороны действие, предусмотренное ч. 3 настоящей статьи, выражается в превышении установленной скорости движения транспортного средства на 30 и более км/час.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 18.13 образуют действия, предусмотренные ч. 2 и 3 рассматриваемой статьи, совершенные повторно в течение одного года после наложения административного взыскания за такие же нарушения.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется виной в форме прямого умысла: лицо его совершившее осознает, что оно превышает скорость и желает совершить указанное действие. Мотив и цель превышения установленной скорости не входят в число обязательных признаков субъективной стороны.

Субъектом административного правонарушения, предусмотренного частью 1, частью 2 и частью 3 ст. 18.13 может быть любое лицо, достигшее 16-летнего возраста, вменяемое, управляющее транспортным средством. Кроме перечисленных, к признакам субъекта правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 18.13 относится факт применения к лицу административного взыскания, предусмотренного ч. 2, 3 рассматриваемой статьи.

Управление транспортным средством лицом, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством таковому лицу либо отказ от прохождения проверки (освидетельствования) (ст. 18.16 КоАП)

Объект правонарушения – общественные отношения, составляющие в своей совокупности безопасность дорожного движения.

Управление транспортным средством в состоянии опьянения существенно ухудшает состояние безопасности дорожного движения. Употребление алкоголя, наркотических средств, психотропных и других одурманивающих веществ снижает внимание, быстроту реакции и лишает водителя возможности принимать в складывающейся дорожной обстановке правильные и своевременные решения.

В связи с этим, п. 10.1 ПДД водителю запрещается управлять транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения либо в состоянии, вызванном употреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ. Владельцу транспортного средства либо лицу, имеющему право на управление транспортным средством, запрещается передавать управление транспортным средством другому лицу не убедившись, что лицо, которому передается управление транспортным средством, не находится в состоянии алкогольного опьянения либо в состоянии, вызванном употреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ (п. 11.1 ПДД).

Объективная сторона.

Объективную сторону правонарушений, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 18.16 КоАП, образуют альтернативные действия:

1) управление транспортным средством лицом, находящимся:

О в состоянии алкогольного опьянения, или

О в состоянии, вызванном потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ;



2) передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии алкогольного опьянения или в состоянии, вызванном потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ;

3) отказ от прохождения проверки (освидетельствования) на предмет определения состояния алкогольного опьянения либо состояния, вызванного потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ.

Управление транспортным средством – воздействие на органы управления транспортного средства, приведшее к изменению его положения относительно первоначального.

Состояние алкогольного опьянения – наличие абсолютного этилового спирта в крови или выдыхаемом воздухе в концентрации 0,3 и более промилле или наличие паров абсолютного этилового спирта в концентрации 150 и более микрограммов на один литр выдыхаемого воздуха.

Состояние, вызванное потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ - наличие наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ в биологических образцах, забранных у физического лица, при одновременном выявлении у него совокупности нарушений физических и (или) психических функций вследствие потребления соответствующих наркотических средств или других веществ.

Передача управления транспортным средством – выражается в даче согласия на его управление в любой форме.

Отказ от прохождения в установленном порядке освидетельствования - выраженное в письменной или устной форме несогласие физического лица проходить в установленном порядке освидетельствование в целом, а равно отказ физического лица от выполнения указаний должностного лица (врача или иного специалиста), касающихся освидетельствования.

Факт нахождения в состоянии опьянения устанавливается в ходе освидетельствования.

Порядок проведения освидетельствования регламентирован постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14.04.2011 г., № 497.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется умышленной формой вины, его совершение возможно только с прямым умыслом.

Субъект правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 18.16 специальный:

а) для действия выражающегося в управлении транспортным средством, отказе от прохождения освидетельствования может быть любое лицо, достигшее 16-летнего возраста, вменяемое и имеющее право на его управление;

б) для действия, выражающегося в передаче управления может быть любое лицо, достигшее 16-летнего возраста, вменяемое, имеющее право управления либо являющееся его владельцем имеющим право управления транспортными средствами. Следует отметить, что по смыслу комментируемой статьи в качестве субъекта правонарушения может выступать не только действительный владелец переданного транспортного средства, но и иное лицо, имеющее право на использование указанного транспортного средства в дорожном движении: по доверенности, устному разрешению владельца, полученному ранее.

Отличительным признаком субъекта правонарушения, предусмотренного ч. 2 данной статьи является отсутствие у лица (водителя, владельца) права управления транспортным средством.

Нарушение правил дорожного движения пешеходом и иными участниками дорожного движения (ст. 18.23 КоАП)

Объект правонарушения – общественные отношения, составляющие в своей совокупности безопасность дорожного движения.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 18.23 КоАП, образует нарушение ПДД.

Для привлечения лица по данной статье необходимо установить, какие конкретно нарушены правила дорожного движения.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется умышленной формой вины.

Субъектом данного правонарушения может быть любое лицо, достигшее 16-летнего возраста, вменяемое, пешеход, лицо, управляющие велосипедом, гужевой повозкой, или лицо, участвующее в дорожном движении и не управляющее транспортным средством.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 18.23 КоАП, образуют действия, выражающиеся в нарушении правил дорожного движения, совершенном в состоянии алкогольного опьянения или в состоянии, вызванном потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ, а равно в отказе от прохождения в установленном порядке проверки (освидетельствования) на предмет определения состояния алкогольного опьянения либо состояния, вызванного потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется умышленной формой вины,

Субъектом данного правонарушения может быть любое лицо, достигшее 16-летнего возраста, вменяемое, пешеход, лицо, управляющие велосипедом, гужевой повозкой, или лицо, участвующее в дорожном движении и не управляющее транспортным средством.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 18.23 КоАП, образует нарушение правил дорожного движения, повлекшее создание аварийной обстановки.

Под созданием аварийной обстановки понимаются действия участников дорожного движения, вынудившие других его участников изменять скорость, направление движения или принимать иные меры по обеспечению собственной безопасности или безопасности других лиц.

Для привлечения лица по данной статье необходимо установить, какие конкретно нарушены правила дорожного движения.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется неосторожной формой вины.

Субъектом данного правонарушения может быть любое лицо, достигшее 16-летнего возраста, вменяемое, пешеход, лицо, управляющее велосипедом, гужевой повозкой, или лицо, участвующее в дорожном движении и не управляющее транспортным средством.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 18.23 КоАП, образует нарушение правил дорожного движения, повлекшее за собой:

- причинение потерпевшему легкого телесного повреждения, либо
- повреждение транспортного средства, груза, дорожного покрытия, дорожных и других сооружений или иного имущества, а также
- оставление ими места дорожно-транспортного происшествия, участниками которого они являются.

Для привлечения лица по данной статье необходимо установить, какие конкретно правила дорожного движения нарушены.

Под телесными повреждениями следует понимать причиненный вред здоровью, проявившийся нарушениями анатомической целостности органов и тканей, физиологических функций организма или его отдельных органов и тканей различными заболеваниями, обусловленными воздействием физических, химических, биологических или психических факторов внешней среды.

Признаками легкого телесного повреждения являются:

- О кратковременное расстройство здоровья;
- О незначительная стойкая утрата трудоспособности.

Легкое телесное повреждение подразделяется на:

1) повлекшее за собой кратковременное расстройство здоровья или незначительную, стойкую утрату трудоспособности;

2) не повлекшее за собой кратковременное расстройство здоровья или незначительную стойкую утрату трудоспособности.

Кратковременным следует считать расстройство здоровья, непосредственно связанное с повреждением, продолжительностью более 6 дней, но не свыше 3 недель (21 дня).

Под незначительной стойкой утратой трудоспособности подразумевается стойкая утрата общей трудоспособности до 10 %.

К легкому телесному повреждению, не повлекшему за собой кратковременного расстройства здоровья или незначительной стойкой утраты трудоспособности, относится повреждение, имевшее незначительные, скоропреходящие последствия, длившиеся не более 6 дней (п. 19, 20, 21 Правил судебно-медицинской экспертизы характера и тяжести телесных повреждений в Республике Беларусь, утвержденные приказом Белорусской государственной службы судебно-медицинской экспертизы № 38-с от 01.07.1999 г.)

Под повреждением понимается приведение транспортного средства, груза, дорожного покрытия, дорожных и других сооружений или иногда имущества в частичную негодность, т.е. понижение их ценности, в результате чего они не могут быть использованы по назначению без восстановления, ремонта.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины.

Субъектом данного правонарушения может быть любое лицо, достигшее 16-летнего возраста, вменяемое, пешеход, лицо, управляющие велосипедом, гужевой повозкой, или лицо, участвующее в дорожном движении и не управляющее транспортным средством.

Невыполнение требований сигналов регулирования дорожного движения, нарушение правил перевозки пассажиров или других правил дорожного движения (ст. 18.14 КоАП)

Объект правонарушения – общественные отношения, составляющие в своей совокупности безопасность движения и эксплуатации транспорта.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 6 ст. 18.14 КоАП, образуют альтернативные действия лица управляющего транспортным средством, выражающиеся в:

- О невыполнении требований дорожных знаков;
- О невыполнении требований разметки (за исключением выезда на полосу встречного движения);
- О нарушении правил расположения транспортных средств на проезжей части;
- О непредоставлении преимущества в движении маршрутному транспортному средству, пешеходам, иным участникам дорожного движения.

Данные требования и правила содержатся в приложениях 2 и 3, главе 10, 14, 15 Правил дорожного движения.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется умышленной формой вины.

Субъектом данного правонарушения может быть любое лицо, достигшее 16-летнего возраста, вменяемое.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 7 ст. 18.14 КоАП образуют альтернативные действия:

- 1) нарушение правил маневрирования;
- 2) нарушение правил проезда перекрестка.

Данные правила содержатся в главе 9 и 14 Правил дорожного движения.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется умышленной виной.

Субъектом данного правонарушения может быть любое лицо, достигшее 16-летнего возраста, вменяемое.

В качестве взыскания применяется предупреждение или штраф в размере от одной до пяти базовых величин.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 8 ст.18.14 КоАП образуют нарушение лицом, управляющим транспортным средством, правил обгона либо выезд на полосу встречного движения в случаях, когда это запрещено правилами дорожного движения.

Правила обгона содержатся в главе 12 Правил дорожного движения. Случаи запрета выезда на полосу встречного движения закреплены в пункте 76, 77 и 128.2 Правил дорожного движения.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется умышленной виной.

Субъектом данного правонарушения может быть любое лицо, достигшее 16-летнего возраста, вменяемое.

**Тема 23. Административные правонарушения в области охраны историко-культурного наследия, против порядка использования топливно-энергетических ресурсов, в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, благоустройства и пользования жилыми помещениями, в области связи и информации**

Вопросы:

1. Общая характеристика и виды административных правонарушений в области охраны историко-культурного наследия.

2. Общая характеристика и виды административных правонарушений против порядка использования топливно-энергетических ресурсов.

3. Общая характеристика и виды административных правонарушений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, благоустройства и пользования жилыми помещениями.

4. Общая характеристика и виды административных правонарушений в области связи и информации.

1. Общая характеристика и виды административных правонарушений в области охраны историко-культурного наследия

Государственная политика Беларуси в сфере культуры направлена на сохранение самобытности культуры белорусского народа и национальных традиций, возрождение, сохранение и развитие культурного наследия, обеспечение доступности культурных ценностей для всего населения, интеграцию в систему всемирной культуры на правах равноправного участника.

Охрана историко-культурного наследия представляет собой целую систему мероприятий организационного, правового и экономического характера. Особое внимание охране наследия уделено и в Кодексе об административных правонарушениях Республики Беларусь (далее КоАП), которым главой 19 предусмотрено 7 статей, регламентирующих административную ответственность за совершение правонарушений в области охраны историко-культурного наследия.

Охрана историко-культурного наследия гарантируется Конституцией Республики Беларусь и основана на ряде нормативных правовых актов, к которым относятся:

Закон Республики Беларусь от 4 июня 1991 г. № 832-XII «Об культуре ў Рэспубліцы Беларусь»;

Закон Республики Беларусь от 20 октября 1994 г. № 3335-XII «Об особо охраняемых природных территориях»;

Закон Республики Беларусь от 12 ноября 2001 г. № 55-3 «О погребении и похоронном деле»;

Закон Республики Беларусь от 9 января 2006 г. № 98-3 «Об ахове гісторыка-культурнай спадчыны Рэспублікі Беларусь»;

Закон Республики Беларусь от 15 июля 2010 г. № 169-3 «Об объектах, находящихся только в собственности государства, и видах деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства»;

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 июня 2006 г. № 762 «Аб некаторых пытаннях аховы гісторыка-культурнай спадчыны», утвэрждаюцым:

1. Положение о порядке ведения Государственного списка историко-культурных ценностей Республики Беларусь;

2. Положение о порядке формирования Банка сведений об историко-культурном наследии Республики Беларусь и порядке ознакомления с информацией, которая размещена в нем;

3. Положение о порядке выдачи разрешения на выполнение работ на историко-культурных ценностях;

4. Положение о порядке выдачи свидетельств на право выполнения научно-исследовательских работ на историко-культурных ценностях и руководства разработкой научно-проектной документации на выполнение реставрационно-восстановительных работ на историко-культурных ценностях;

5. Положение о Белорусском республиканском научно-методическом совете по вопросам историко-культурного наследия при Министерстве культуры;

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 мая 2007 г. № 578 «Аб статусе гісторыка-культурных каштоўнасцей»;

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 22 октября 2008 г. № 1570 «Об утверждении Положения о порядке осуществления общественными объединениями общественного контроля за исполнением законодательства Республики Беларусь об охране историко-культурного наследия»;

Приказ Министерства обороны Республики Беларусь от 09 апреля 1997 № 182 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке проведения раскопок мест боев, неучтенных воинских захоронений и мест гибели защитников Отечества и жертв войн в процессе поисковой работы с целью эксгумации останков погибших (умерших) с последующим их захоронением (перезахоронением) и увековечением»;

Постановление Министерства культуры Республики Беларусь от 31 мая 2007 № 26 «Аб некаторых пытаннях фіксацыі, навуковай апрацоўкі і мастацкай ацэнкі выяўленых матэрыяльных аб'ектаў і нематэрыяльных праяўленняў творчасці чалавека, якія могуць уяўляць гісторыка-культурную каштоўнасць, і парадку зацвярджэння эталона фіксаванай нематэрыяльнай гісторыка-культурнай каштоўнасці», утвэрждаюцым:

1. Инструкцию о порядке фиксации, научной обработки и художественной оценки выявленных материальных объектов и нематериальных проявлений творчества человека, которые могут представлять историко-культурную ценность;

2. Инструкцию о порядке утверждения полной, точной и качественной фиксации нематериальной историко-культурной ценности графическими и техническими средствами в качестве эталона фиксируемой нематериальной историко-культурной ценности.

Постановление Министерства культуры Республики Беларусь от 29 августа 2007 № 37 "Аб зацвярджэнні ўзораў уліковых дакументаў і інструкцый аб парадку некаторых дзеянняў у дачыненні да гісторыка-культурных каштоўнасцей", утвэрждаюцым:

Инструкцию о порядке подготовки, подписания и регистрации охранного обязательства на материальную историко-культурную ценность.

Родовым объектом данных правонарушений является совокупность близких между собой общественных отношений, составляющих в своей совокупности правила охраны историко-культурного наследия.

Под охраной историко-культурного наследия согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь от 9 января 2006 г. № 98-З «Аб ахове гісторыка-культурнай спадчыны Рэспублікі Беларусь» (далее Закон) следует понимать систему организационных, правовых, экономических, материально-технических, научных, информационных и (или) иных мер, направленных на выявление материальных объектов и нематериальных проявлений творчества человека, которые могут представлять историко-культурную ценность, придание материальным объектам и нематериальным проявлениям творчества человека статуса

историко-культурной ценности, учет, сохранение, восстановление, содержание и использование историко-культурных ценностей, осуществляемых в целях сохранения и приумножения историко-культурного наследия.

Объективная сторона данной категории правонарушений выполняется как путем действия (так ст. 19.4 КоАП «Уничтожение, повреждение либо утрата историко-культурных ценностей или материальных объектов, которым может быть присвоен статус историко-культурной ценности») предусматривает наступление административной ответственности за уничтожение или повреждение историко-культурных ценностей), так и бездействия (невыполнение требований охранных обязательств в отношении историко-культурных ценностей – ст. 19.2 КоАП «Невыполнение требований охранных обязательств в отношении историко-культурных ценностей»), а также как путем действия, так и бездействия.

По конструкции объективной стороны правонарушения, предусмотренные главой 19 КоАП как правило с формальным составом, некоторые – с материальным (например, ст. 19.4 КоАП предусматривает ответственность за совершение действий, повлекших уничтожение или повреждение историко-культурных ценностей).

В некоторых правонарушениях рассматриваемой главы в качестве обязательного признака объективной стороны является место совершения правонарушения. Так, согласно ст. 19.7 КоАП «Нарушение порядка вскрытия воинских захоронений либо проведения поисковых работ», правонарушением является проведения поисковых работ именно в местах, где велись боевые действия или совершались карательные акции.

Субъект правонарушений в области охраны историко-культурного наследия общий – физические лица, достигшие 16-летнего возраста, вменяемые. По ряду правонарушений (ст. 19.2 - 19.5 КоАП) субъектами помимо физических лиц субъектами являются индивидуальные предприниматели и юридические лица.

Также следует отметить, что согласно ст. 4.3 КоАП за уничтожение, повреждение либо утрату историко-культурных ценностей или материальных объектов, которым может быть присвоен статус историко-культурной ценности (ст. 19.4 КоАП) и за нарушение порядка вскрытия воинских захоронений и проведения поисковых работ (ст. 19.7 КоАП) административной ответственности подлежат лица, достигшие 14-летнего возраста.

Субъективная сторона данных правонарушений характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины.

В качестве взыскания за совершение правонарушений, предусмотренных главой 19 КоАП, предусматривается штраф.

Несоблюдение требований законодательства об обращении с материальными объектами и нематериальными проявлениями творчества человека, которым может быть присвоен статус историко-культурной ценности (ст. 19.1 КоАП)

Объектом данного правонарушения являются общественные отношения, составляющие в своей совокупности правила обращения с материальными объектами и нематериальными проявлениями творчества человека, которым может быть присвоен статус историко-культурной ценности.

Предметом данного правонарушения являются историко-культурные ценности, к которым согласно ст. 1 Закона относятся материальные объекты (материальные историко-культурные ценности) и нематериальные проявления творчества человека (нематериальные историко-культурные ценности), обладающие отличительными духовными, художественными и (или) документальными достоинствами и которым присвоен статус историко-культурной ценности.

К материальным историко-культурным ценностям относятся (ст. 13 Закона):

О документальные памятники - акты государственных органов, иные письменные и графические документы, кинофотодокументы и звукозаписи, древние и иные рукописи и архивы, редкие печатные издания;

О заповедные места - топографически обозначенные зоны или ландшафты, созданные человеком или природой;

О памятники археологии - древние города, городища, замки, древние стоянки, селища, курганные и грунтовые могильники, отдельные захоронения, некрополи, мавзолеи, древние постройки и иные объекты хозяйственного и производственного назначения, фортификационные и культовые сооружения, инфраструктура сухопутных и водных путей, монетные и другие клады, культурный пласт и т.д.;

О памятники архитектуры - здания, сооружения и другие объекты хозяйственного, производственного, военного или культового назначения, отдельные или объединенные в комплексы и ансамбли;

О памятники истории - здания, сооружения, а также мемориальные квартиры и иные объекты, связанные с важнейшими историческими событиями, развитием общества и государства, международными отношениями, с развитием науки и техники, культуры и быта, с жизнью выдающихся политических, государственных, военных деятелей, деятелей науки, литературы и искусства

О памятники градостроительства

О художественные памятники.

При этом материальные историко-культурные ценности делятся на недвижимые и движимые. Кроме того, материальные историко-культурные ценности делятся на следующие категории (ст. 16 Закона):

категория "0" - историко-культурные ценности, которые включены или предложены для включения в установленном порядке в Список мирового культурного и природного наследия либо в Список мирового наследия, которое находится под угрозой;

категория "1" - историко-культурные ценности, отличительные духовные, художественные и (или) документальные особенности которых имеют международное значение;

категория "2" - историко-культурные ценности, отличительные духовные, художественные и (или) документальные особенности которых имеют национальное значение;

категория "3" - историко-культурные ценности, отличительные духовные, художественные и (или) документальные особенности которых имеют значение для отдельных регионов Республики Беларусь.

К нематериальным историко-культурным ценностям относятся (ст. 14 Закона) обычаи, традиции, обряды, фольклор, язык, его диалекты, иные нематериальные проявления творчества человека. При этом нематериальные историко-культурные ценности делятся на фиксируемые и индивидуализируемые. Кроме того, нематериальные историко-культурные ценности делятся на следующие категории (ст. 16 Закона):

категория "А" - историко-культурные ценности, полная аутентичность и точность которых безусловная и неизменная;

категория "Б" - историко-культурные ценности, которые полностью или частично обновлены (зафиксированы) на аналогичном материале или отличительные духовные, художественные и (или) документальные достоинства которых объективно со временем могут измениться.

Объективная сторона данного правонарушения образуют как действия так и бездействие, выражающиеся в несоблюдении требований законодательства:

О фиксации и об обеспечении сохранности выявленных материальных объектов и нематериальных проявлений творчества человека, обладающих отличительными духовными, художественными и (или) документальными достоинствами и соответствующих одному из критериев отбора материальных объектов и нематериальных проявлений творчества человека для присвоения им статуса историко-культурной ценности,

О сообщении в уполномоченный орган об их выявлении либо о внесении в Министерство культуры Республики Беларусь предложений о присвоении выявленным материальным объектам и нематериальным проявлениям творчества человека статуса историко-культурной ценности.

Согласно статьям 17-20 Закона материальные объекты, которые могут представлять историко-культурную ценность, выявляются путем профессионального или случайного выявления (физическими или юридическими лицами). Нематериальные проявления творчества человека, которые могут представлять историко-культурную ценность, выявляются путем профессионального выявления. Выявленные материальные объекты и нематериальные проявления творчества человека, которые могут представлять историко-культурную ценность, подлежат фиксации, научной обработке и художественной оценке в порядке, установленном Министерством культуры Республики Беларусь.

Профессиональное выявление материальных объектов и нематериальных проявлений творчества человека, которые могут представлять историко-культурную ценность, осуществляется:

во время профессиональной научно-исследовательской деятельности;

при направлении материальных объектов и нематериальных проявлений творчества человека, которые могут представлять историко-культурную ценность, в соответствии с законодательством Республики Беларусь в собственность государства.

Юридическое или физическое лицо, которое во время профессиональной научно-исследовательской деятельности выявило материальный объект или нематериальное проявление творчества человека, которые могут представлять историко-культурную ценность, обязано провести их фиксацию, научную обработку и художественную оценку, принять меры по их сохранению (с момента выявления до передачи собственнику) и не позже чем в двухдневный срок сообщить в Министерство культуры Республики Беларусь о выявленном материальном объекте или нематериальном проявлении творчества человека.

Юридическое или физическое лицо, которое случайно выявило движимый материальный объект, который может представлять историко-культурную ценность, обязано принять меры по его сохранению и не позже чем в двухдневный срок сообщить в местный исполнительный и распорядительный орган или в территориальный орган внутренних дел о выявленном объекте. Местный исполнительный и распорядительный орган или территориальный орган внутренних дел после получения сообщения о выявлении движимого материального объекта, который может представлять историко-культурную ценность, обязан принять этот объект от лица, которое его выявило, в соответствии с актом приема, один экземпляр которого передается этому лицу, и не позже чем в двухдневный срок сообщить в Министерство культуры Республики Беларусь о выявленном объекте.

Юридическое или физическое лицо, которое случайно выявило недвижимый материальный объект (археологический объект, элемент декора, художественной отделки, элементы росписи и т.д.), который может представлять историко-культурную ценность, обязано безотлагательно приостановить работы или иную деятельность, которые могут оказывать воздействие на этот объект, принять меры по его сохранению и сообщить в Министерство культуры Республики Беларусь или местный исполнительный и распорядительный орган о выявленном объекте. Местный исполнительный и распорядительный орган после получения сообщения о выявлении недвижимого материального объекта, который может представлять историко-культурную ценность, обязан не позже чем в двухдневный срок сообщить в Министерство культуры Республики Беларусь о выявленном объекте. Приостановленные в связи с выявлением недвижимого материального объекта работы или иная деятельность возобновляются только с письменного разрешения Министерства культуры Республики Беларусь.

Субъектом правонарушения, предусмотренного ст. 19.1 КоАП являются физические лица, достигшие 16-летнего возраста, вменяемые.

Субъективная сторона правонарушения выражается как умышленной, так и неосторожной формой вины.

2. Общая характеристика и виды административных правонарушений против порядка использования топливно-энергетических ресурсов



Общественные отношения в области порядка использования топливно-энергетических ресурсов устанавливают и регулируют:

Закон Республики Беларусь от 15 июля 1998 г. № 190-З «Об энергосбережении»;

Закон Республики Беларусь от 09 января 2002 г. № 87-З «О магистральном трубопроводном транспорте»;

Закон Республики Беларусь от 04 января 2003 г. № 176-З «О газоснабжении»;

Постановление Совета Министров СССР от 11 сентября 1972 № 667 «Об утверждении Правил охраны электрических сетей напряжением до 1000 вольт»;

Постановление Совета Министров СССР от 26 марта 1984 № 255 «Об утверждении Правил охраны электрических сетей напряжением свыше 1000 вольт»;

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 16 октября 1998 г. № 1582 «О порядке разработки, утверждения и пересмотра норм расхода топлива и энергии»;

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 06 ноября 2007 г. № 1474 «Об утверждении Положения о порядке установления охранных зон объектов газораспределительной системы, размерах и режиме их использования»;

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 19 ноября 2007 г. № 1539 «Об утверждении Правил пользования газом в быту»;

Постановление Комитета по энергоэффективности при Совете Министров Республики Беларусь от 19 ноября 2002 г. № 9 «Об утверждении Положения о нормировании расхода топлива, тепловой и электрической энергии в народном хозяйстве Республики Беларусь»;

Постановление Министерства энергетики Республики Беларусь, Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 30 июня 2003 г. № 25/20 «Об утверждении Правил подготовки и проведения осенне-зимнего периода энергоснабжающими организациями и потребителями тепловой энергии в Республике Беларусь»;

Постановление Министерства экономики Республики Беларусь, Министерства энергетики Республики Беларусь, Комитета по энергоэффективности при Совете Министров Республики Беларусь от 24 декабря 2003 г. № 252/45/7 «Об утверждении Инструкции по определению эффективности использования средств, направляемых на выполнение энергосберегающих мероприятий»;

Постановление Министерства финансов Республики Беларусь от 15 мая 2002 г. № 74 «Об утверждении Инструкции о порядке учета поступления, хранения и расходования горюче-смазочных материалов»;

Постановление Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь от 11 февраля 2003 г. № 7 «Об утверждении Правил технической безопасности в области газоснабжения Республики Беларусь»;

Постановление Министерства энергетики Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 31 «Об утверждении Правил технической эксплуатации теплоиспользующих установок и тепловых сетей потребителей и Правил техники безопасности при эксплуатации теплоиспользующих установок и тепловых сетей потребителей»;

Постановление Министерства экономики Республики Беларусь от 19 января 2006 г. № 9 «Об утверждении Правил пользования тепловой энергией»;

Постановление Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 27 июля 2009 г. № 50 «Об утверждении Инструкции о порядке учета поступления, хранения и расходования горюче-смазочных материалов сельскохозяйственными организациями»;

Приказ Министерства топлива и энергетики Республики Беларусь от 30 апреля 1996 г. № 28 «Об утверждении и введении в действие Правил пользования электрической и тепловой энергией и других нормативных документов», утверждающий:

Правила пользования электрической и тепловой энергией;

Инструкцию по организации учета электрической энергии;

Положение о присоединении электроустановок потребителей к электрическим сетям энергосистемы;

Положение о присоединении систем теплоснабжения и теплоустановок потребителей к тепловым сетям энергосистемы

Приказ Министерства строительства и архитектуры Республики Беларусь от 09 ноября 1998 г. № 376 «Об утверждении положения о проектировании и строительстве экспериментальных объектов в Республике Беларусь».

Всего глава 20 КоАП содержит 12 статей, регламентирующих административную ответственность за совершение правонарушений против порядка использования топливно-энергетических ресурсов.

Родовым объектом данных правонарушений является совокупность однородных общественных отношений, составляющих порядок использования топливно-энергетических ресурсов.

Объективная сторона данной категории правонарушений выполняется как путем действия (ст. 20.7 КоАП «Повреждение газопроводов (кроме магистральных)» предусматривает наступление административной ответственности за повреждение газопроводов (кроме магистральных) или их оборудования при производстве работ), так и бездействия (несоблюдение установленного режима и лимита потребления газа на газоиспользующих установках – ст. 20.4 КоАП «Пуск газа на газоиспользующие установки без разрешения органов, осуществляющих надзор за использованием газа»). Некоторые правонарушения могут совершаться как путем действия, так и бездействия – ст. 20.2 КоАП «Нарушение правил, регламентирующих рациональное использование топливно-энергетических ресурсов».

По конструкции объективной стороны правонарушения, предусмотренные главой 20 КоАП, как правило с формальным составом, некоторые – с материальным (например, ст. 20.11 КоАП «Нарушение правил эксплуатации тепловых сетей» предусматривает ответственность за нарушения правил эксплуатации тепловых сетей, которые вызвали повреждение тепловых сетей, или перерыв в подаче тепловой энергии потребителям, или причинение иного ущерба).

Субъект правонарушений против порядка использования топливно-энергетических ресурсов как правило общий – физические лица, достигшие 16-летнего возраста, вменяемые. Кроме того, по ряду правонарушений (ст. 20.1-20.5 КоАП) субъектами могут выступать как индивидуальные предприниматели, так и юридические лица. В качестве субъекта по ч. 3 ст. 20.1 КоАП выступает только юридическое лицо.

Субъективная сторона данных правонарушений характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины.

В качестве взыскания за совершение правонарушений, предусмотренных главой 20 КоАП предусматривается предупреждение (ч. 1 ст. 20.3 КоАП «Нарушение правил охраны электрических сетей») и штраф.

Нерациональное использование топливно-энергетических ресурсов (ст. 20.1 КоАП)

Объектом данного правонарушения является совокупность общественных отношений, составляющих порядок рационального использования топливно-энергетических ресурсов.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.1 КоАП, отражается в нерациональном использовании топливно-энергетических ресурсов, выразившемся в альтернативных действиях (бездействии):

О в сверхнормативном их (топливно-энергетических ресурсов) расходовании, обусловленном несоблюдением требований, установленных законодательством Республики Беларусь или технологическими регламентами и паспортными данными для действующего оборудования в части использования этих ресурсов;

О в эксплуатации без производственной необходимости на холостом ходу электродвигателей, электродвигателей и другого электро-, тепло-, топливоиспользующего оборудования;

О в прямых потерях топлива, сжатого воздуха, воды и тепловой энергии, вызванных неисправностью оборудования, арматуры, трубопроводов, их теплоизоляции,

О в использовании электрической энергии в целях отопления и горячего водоснабжения служебных и других помещений без разрешения энергоснабжающих организаций и органов государственного энергетического надзора или с нарушением заданного режима работы электродвигательных, нагревательных приборов, а также в иных целях, не обусловленных производственным процессом,

О в сверхнормативном расходовании электрической энергии для освещения.

Под топливно-энергетическими ресурсами в соответствии со ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об энергосбережении» понимается совокупность всех природных и преобразованных видов топлива и энергии, используемых в Республике Беларусь. Этот же Закон определяет понятие рационального использования топливно-энергетических ресурсов - достижение максимальной эффективности использования топливно-энергетических ресурсов при существующем уровне развития техники и технологий и соблюдении законодательства.

В соответствии со статьями 7, 10-12 Закона Республики Беларусь «Об энергосбережении» весь объем добываемых, производимых, перерабатываемых, транспортируемых и потребляемых топливно-энергетических ресурсов подлежит обязательному учету.

Требования, устанавливаемые техническими нормативными правовыми актами в области технического нормирования и стандартизации к энергопотребляющей продукции, работам и услугам, должны основываться на современных достижениях науки и техники в сфере энергосбережения, учитывать требования актов законодательства Республики Беларусь, регламентирующих рациональное использование топливно-энергетических ресурсов и их экономию. Показатели эффективности добычи, переработки, транспортировки, хранения, производства, использования и утилизации топливно-энергетических ресурсов включаются в соответствующие технические нормативные правовые акты в области технического нормирования и стандартизации.

Государственный надзор устанавливается за рациональным использованием топлива, электрической и тепловой энергии; осуществлением пользователями и производителями топливно-энергетических ресурсов мер по экономии этих ресурсов; соблюдением норм расхода котельно-печного топлива, электрической и тепловой энергии.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.1 КоАП выражается в действии - использовании топливно-энергетических ресурсов без утвержденных в установленном порядке норм их расхода (предельных уровней потребления топливно-энергетических ресурсов).

Согласно п. 1 постановления Совета Министров Республики Беларусь от 16.10.1998 № 1582 (см. выше) нормированию подлежат расходуемые на основные и вспомогательные нужды организациями и индивидуальными предпринимателями топливо, электрическая и тепловая энергия независимо от объема их потребления и источников энергообеспечения. Разработка норм расхода топлива, электрической и тепловой энергии осуществляется организациями и индивидуальными предпринимателями с периодичностью один раз в три года, а также при изменении технологии, структуры и организации производства и совершенствовании методики нормирования расхода этих ресурсов. Нормы расхода топлива, электрической и тепловой энергии для организаций утверждаются республиканскими органами государственного управления и иными государственными организациями, подчиненными Правительству Республики Беларусь, местными исполнительными и распорядительными органами, в подчинении (ведении, составе) которых они находятся.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 20.1 КоАП выражается в альтернативных действиях:

О в использовании неработающих приборов группового учета расхода воды и тепловой энергии, систем регулирования подачи тепловой энергии в многоквартирных жилых домах, центральных тепловых пунктах либо их отсутствие,

О непроведение расчетов по показаниям этих приборов учета.

Субъектами правонарушения, предусмотренного частями 1 и 2 ст. 20.1 КоАП являются физические лица, достигшие 16-летнего возраста, вменяемые, индивидуальные предприниматели и юридические лица. Субъектами правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 20.1 КоАП. Являются только юридические лица.

Субъективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 20.1 КоАП выражена в форме умышленной или неосторожной вины.

3. Общая характеристика и виды административных правонарушений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, благоустройства и пользования жилыми помещениями

В главу 21 КоАП, предусматривающую ответственность за правонарушения в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, благоустройства и пользования жилыми помещениями, законодатель включил 19 статей:

Родовым объектом данных правонарушений является совокупность близких общественных отношений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, благоустройства и пользования жилыми помещениями. Данные отношения регулируют:

Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 363-З «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»;

Закон Республики Беларусь от 05 июля 2004 г. № 300-З «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь»;

Указ Президента Республики Беларусь от 07 февраля 2005 г. № 58 «О проведении подрядных торгов в строительстве и признании утратившими силу отдельных указов, положения Указа Президента Республики Беларусь»;

Указ Президента Республики Беларусь от 07 февраля 2006 г. № 72 «О мерах по государственному регулированию отношений при размещении и организации строительства жилых домов, объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры»;

Указ Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2007 г. № 667 «Об изъятии и предоставлении земельных участков»;

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 ноября 1991 г. № 452 «Об утверждении Положения о порядке приемки объектов в эксплуатацию»;

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 января 2004 г. № 30 «О расследовании и учете несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»;

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 03 марта 2005 г. № 235 «Об утверждении положений о порядке формирования договорной (контрактной) цены и расчетов между заказчиком и подрядчиком при строительстве объектов и о порядке организации и проведения подрядных торгов на строительство объектов»;

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 19 октября 2006 г. № 1387 «Об утверждении перечня документов, представляемых заказчиком, застройщиком в орган государственного строительного надзора для получения разрешения на производство строительно-монтажных работ, и перечня объектов, для строительства которых не требуется получение разрешения органов государственного строительного надзора на производство строительно-монтажных работ»;

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 декабря 2006 г. № 1805 «Об утверждении Положения о порядке переустройства и перепланировки жилых помещений в многоквартирных жилых домах и Положения о порядке реконструкции многоквартирных, блокированных жилых домов и нежилых построек на придомовой территории»;

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 03 декабря 2007 г. № 1656 «О некоторых вопросах строительства, реконструкции, эксплуатации, содержания и ремонта

улиц населенных пунктов», утверждающее Правила строительства, реконструкции, эксплуатации, содержания и ремонта улиц населенных пунктов.

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 08 октября 2008 г. № 1476 «Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экспертизы градостроительных, архитектурных и строительных проектов, обоснований инвестирования в строительство и Положения о порядке согласования и утверждения проектной документации, утверждения градостроительных проектов»;

Постановление Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь, Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 26 апреля 2002 г. № 11/55 «Об утверждении Правил по охране труда при эксплуатации и ремонте водопроводных и канализационных сетей»;

Постановление Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь, Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 28 февраля 2003 г. № 7/4 «Об утверждении руководящего документа «Обустройство мест производства работ при строительстве, реконструкции, ремонте и содержании автомобильных дорог, улиц и дорог населенных мест»;

Постановление Министерства финансов Республики Беларусь, Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь, Министерства экономики Республики Беларусь от 30 июня 2004 г. № 99/16/165 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения проверки правильности расходования государственных средств, выделенных на капитальное строительство (реконструкцию, ремонт, реставрацию, благоустройство) объектов, и производства контрольных обмеров строительных и ремонтных работ»;

Постановление Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь от 28 июня 2000 г. № 9 «Об утверждении Положения о порядке технического расследования причин аварий и инцидентов на опасных производственных объектах»;

Постановление Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь от 04 апреля 2002 г. № 11 «Об утверждении Инструкции о порядке расследования строительных аварий на территории Республики Беларусь»;

Постановление Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь от 08 декабря 2004 г. № 27 «Об утверждении Инструкции о порядке оказания инженерных услуг в строительстве»;

Постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 01 ноября 2011 г. № 110 «Об утверждении Санитарных норм, правил и гигиенических нормативов «Гигиенические требования к содержанию территорий населенных пунктов и организаций», признании утратившим силу постановления министерства здравоохранения Республики Беларусь от 30 декабря 2009 г. № 143»;

Приказы Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь от 04 октября 1996 г. № 344, от 30 августа 1999 г. № 256 «Об утверждении государственных строительных норм Республики Беларусь»;

Приказ Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь от 30 августа 1999 г. № 255 «Об утверждении Правил приемки выполненного вида (комплекса) строительных работ»;

Приказ Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 07 декабря 1999 г. № 177 «Об утверждении и введении в действие Правил пользования жилыми помещениями, содержания жилых и вспомогательных помещений жилого дома в Республике Беларусь»;

Приказ Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь от 15 августа 2005 г. № 197, от 10 октября 2005 г. № 262, от 28 июня 2006 г. № 168 и др. «Об утверждении и введении в действие технических нормативных правовых актов в строительстве».

Объективная сторона данной категории правонарушений выполняется как путем действия (ст. 21.15 КоАП «Нарушение порядка проведения раскопок» предусматривает

наступление административной ответственности за проведение без соответствующего разрешения раскопок улиц, площадей, дворов, других земель общего пользования) или их оборудования при производстве работ), так и бездействия (ст. 21.15 КоАП - принятие мер по приведению мест раскопок в порядок в установленные сроки; ст. 21.9 КоАП «Нарушение порядка представления информации об авариях зданий и сооружений и их расследования» - непредставление индивидуальным предпринимателем или должностным лицом в установленном порядке сведений об авариях зданий и сооружений, их частей и элементов конструкций либо материалов расследования аварий).

По конструкции объективной стороны правонарушения, предусмотренные главой 21 КоАП, как правило с формальным составом, некоторые – с материальным (например, ст. 21.8 КоАП «Ненадлежащее выполнение работ, повлекшее завышение объемов или стоимости выполненных строительно-монтажных работ и произведенных затрат» предусматривает ответственность за ненадлежащее осуществление инженером (инженерной организацией) функций технического надзора за строительством жилого дома по договору с организацией граждан-застройщиков, повлекшее завышение объемов или стоимости выполненных строительно-монтажных работ и произведенных затрат).

В ряде статей законодатель некоторые факультативные признаки объективной стороны правонарушения выделяет в качестве обязательных. Так, например, в статьях 21.14 ч. 1 «Нарушение правил благоустройства и содержания населенных пунктов», 21.15 «Нарушение порядка проведения раскопок» КоАП обязательным признаком совершения правонарушения является место: улицы, площади, дворы, другие земли общего. В ст. 21.18 КоАП «Нарушение сроков оформления и выдачи разрешительной документации» обязательным признаком объективной стороны является время. Ряд статей главы 21 в качестве обязательного признака выделяет повторность совершения правонарушения в течении одного года после наложения административного взыскания (ч. 4 ст. 21.7 «Завышение объемов и (или) стоимости выполненных строительно-монтажных работ» предусматривает ответственность в случае совершения деяния, предусмотренного частью 3 ст. 21.7 КоАП, повторно в течение одного года после наложения административного взыскания за такое же нарушение).

Субъект правонарушений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, благоустройства и пользования жилыми помещениями общих – физическое лицо, достигшее 16-летнего возраста, вменяемое, а также специальный – должностные лица (ст. 21.9 КоАП «Нарушение порядка представления информации об авариях зданий и сооружений и их расследования»). Кроме того, по ряду правонарушений субъектами могут выступать как индивидуальные предприниматели, так и юридические лица (ст. 21.12 КоАП «Самовольное строительство»).

Субъективная сторона данных правонарушений характеризуется как умышленной так и неосторожной формой вины.

В качестве взыскания за совершение правонарушений, предусмотренных главой 21 КоАП предусматривается штраф. Кроме того, санкция ч.4 ст.21.7 КоАП в качестве дополнительного взыскания, налагаемого на юридическое лицо, предусматривает лишение права заниматься определенной деятельностью.

Нарушение правил благоустройства и содержания населенных пунктов (ст. 21.14 КоАП)

Объектом данного правонарушения являются общественные отношения, составляющие в своей совокупности правила благоустройства и содержания населенных пунктов.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 21.14 КоАП выражена в действии - загромождении улиц, площадей, дворов, других земель общего пользования строительными материалами и другими предметами. Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 21.14 КоАП выражена действием или

бездействием, направленным на нарушение других правил благоустройства и содержания населенных пунктов.

Таким образом описательная диспозиция ч. 1 ст. 21.14 КоАП прямо указывает на запрещенные действия, за которые последует административная ответственность. Диспозиция ч. 2 ст. 21.14 КоАП является бланкетной, не содержит в себе описания признаков правонарушения, но отсылает к иным отраслям права и нормативным правовым актам, регламентирующим правила благоустройства и содержания населенных пунктов.

Так, в соответствии со ст. 51 Жилищного кодекса Республики Беларусь наниматели, собственники жилых помещений, члены организации граждан-застройщиков обязаны обеспечивать сохранность жилых помещений, бережно относиться к санитарно-техническому и иному оборудованию, объектам благоустройства, выполнять правила содержания жилого помещения и придомовой территории, правила пожарной безопасности, соблюдать чистоту и порядок в подъездах, кабинах лифтов, на лестничных клетках и в других вспомогательных помещениях жилого дома.

Следует отметить, что ранее в Республике Беларусь действовали Правила благоустройства и содержания территорий городов и городских поселков, утвержденные приказом Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 11.09.1997 № 118 «Об улучшении благоустройства и содержания территорий городов и городских поселков республики». Однако они утратили силу в связи с принятием постановления Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 24.09.2009 г., № 34 «О признании утратившим силу приказа Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 11 сентября 1997 г. N 118». Таким образом, в настоящее время какого-либо единого нормативного акта республиканского уровня, утверждающего Правила в сфере благоустройства и содержания населенных пунктов не существует.

Благоустройство городов и населенных пунктов республики производится в рамках реализации республиканских и региональных планов мероприятий по благоустройству, отраслевых программ, нормативных предписаний постановления Совета Министров Республики Беларусь от 03.12.2007 г., № 1656 «О некоторых вопросах строительства, реконструкции, эксплуатации, содержания и ремонта улиц населенных пунктов», нормативных правовых актов местных исполнительных и распорядительных органов, а также ряда технических нормативных правовых актов.

Санитарные нормы, правила и гигиенические нормативы «Гигиенические требования к содержанию территорий населенных пунктов и организаций», утвержденные Постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 01 ноября 2011 г. № 110 (см. выше), также содержат правила содержания населенных пунктов. Так, согласно пунктам 5-7 Санитарных норм, территория населенного пункта должна быть благоустроена согласно генеральному плану. Санитарная очистка населенного пункта должна быть организована в соответствии со схемой обращения с коммунальными отходами, разработанной, согласованной и утвержденной в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

Территории населенного пункта и организаций, в том числе территории, закрепленные за организациями для обслуживания решением местных исполнительных и распорядительных органов, должны содержаться в чистоте.

На территории населенного пункта и организаций должны соблюдаться следующие требования:

О водостоки (канавы), дождевая канализация и система поверхностного ливневого водосбора должны быть в исправном состоянии и систематически, но не реже двух раз в год, очищаться;

О тротуары и пешеходные зоны, крыльцо и ступеньки зданий и сооружений в зимнее время должны ежедневно и по мере необходимости очищаться от снега, наледи и посыпаться

противогололедными средствами, разрешенными к применению в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь;

О пешеходные зоны, остановки общественного наземного пассажирского транспорта, автомобильные дороги и стоянки, улицы, подъездные пути к жилым и общественным зданиям должны иметь твердое покрытие, своевременно ремонтироваться и очищаться по мере загрязнения;

О наружное освещение городских и сельских населенных пунктов должно соответствовать требованиям технического кодекса установившейся практики «Естественное и искусственное освещение». Строительные нормы проектирования», утвержденного приказом Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь от 14 октября 2009 г. № 338 «Об утверждении и введении в действие технических нормативных правовых актов в строительстве».

На территории населенного пункта и организаций запрещается:

О размещать твердые отходы в неустановленных местах;

О сливать (сбрасывать) жидкие отходы на землю, в ливневую канализацию, водные объекты;

О устанавливать стационарно емкости для сбора твердых отходов на проезжих частях улиц населенных пунктов, тротуарах, озелененной территории;

О складировать тару и запасы товаров на территории, прилегающей к торговым объектам;

О складировать и хранить более 72 часов на территориях, прилегающих к земельным участкам, в том числе проезжей части улиц, дрова, торф, уголь, песок, строительные материалы и строительный мусор.

Субъектом правонарушения, предусмотренного ст. 21.14 КоАП (частями 1 и 2) являются физические лица, достигшие 16-летнего возраста, вменяемые; индивидуальные предприниматели; юридические лица.

4. Общая характеристика и виды административных правонарушений в области связи и информации

В главу 22 КоАП, предусматривающую ответственность за совершение правонарушений в области связи и информации, включено 16 статей.

Родовым объектом данных правонарушений является совокупность близких общественных отношений в области связи и информации. Данные отношения регулируют:

О Закон Республики Беларусь от 06 октября 1994 г. № 3277-ХІІ «О Национальном архивном фонде и архивах в Республике Беларусь»;

О Закон Республики Беларусь от 22 марта 1995 г. № 3680-ХІІ «Аб бібліятэчнай справе ў Рэспубліцы Беларусь»;

О Закон Республики Беларусь от 19 июля 2005 г. № 45-3 «Об электросвязи»;

О Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-3 «Об информации, информатизации и защите информации»;

О Закон Республики Беларусь от 17 июля 2008 г. № 427-3 «О средствах массовой информации»;

О Закон Республики Беларусь от 19 июля 2010 г. № 170-3 «О государственных секретах»;

О Указ Президента Республики Беларусь от 25 августа 2006 г. № 529 «О государственных закупках»;

О Указ Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

О Указ Президента Республики Беларусь от 25 февраля 2011 г. № 68 «О некоторых вопросах в сфере государственных секретов»

О Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 06 ноября 1992 г. № 670 «Об утверждении Положения о коммерческой тайне»;



О Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 12 апреля 2006 г. № 498 «Об утверждении Таблицы распределения полос радиочастот между радиослужбами Республики Беларусь»;

О Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 17 августа 2006 г. № 1055 «Об утверждении Правил оказания услуг электросвязи»;

О Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 19 августа 2006 г. № 1058 «Об утверждении Правил охраны линий, сооружений связи и радиофикации в Республике Беларусь»;

О Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 декабря 2006 г. № 1757 «Об утверждении Положения о порядке регистрации радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств, являющихся источником электромагнитного излучения»;

О Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 декабря 2007 № 1882 «Об утверждении Положения о порядке выдачи разрешений на приобретение, передачу в постоянное или временное пользование, реализацию радиоэлектронных средств, на право использования радиочастотного спектра при эксплуатации радиоэлектронных средств, разрешения радиолюбителю (Radio Amateur Licence), на право использования радиочастотного спектра при строительстве (установке) радиоэлектронных средств и при эксплуатации радиоэлектронных средств любительской радиослужбы и внесении изменений и дополнений в постановление Кабинета Министров Республики Беларусь от 31 марта 1995 г. № 181»;

О Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 03 сентября 2008 г. № 1284 «Об утверждении Положения об обязательном бесплатном экземпляре документов и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Республики Беларусь»;

О Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 24 сентября 2008 г. № 1401 «Об утверждении Положения о порядке выдачи юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям разрешений Государственной инспекции Республики Беларусь по электросвязи Министерства связи и информатизации Республики Беларусь, внесении изменений и дополнений в постановления Совета Министров Республики Беларусь от 17 августа 2006 г. № 1054 и от 21 ноября 2007 г. № 1560 и признании утратившими силу некоторых постановлений и отдельных положений постановлений Правительства Республики Беларусь»;

О Постановление Комитета государственной безопасности Республики Беларусь от 28 июня 2001 г. № 7 «Об утверждении Положения о порядке разработки, производства, реализации и использования средств криптографической защиты информации ограниченного доступа, не содержащей сведений, составляющих государственную тайну»;

О Постановление Государственного комитета Республики Беларусь по печати от 09 июля 2001 г. № 2 «Об утверждении Инструкции о порядке рассылки обязательных платных экземпляров печатных изданий»;

О Постановление Комитета по архивам и делопроизводству при Совете Министров Республики Беларусь от 25 ноября 2005 г. № 7 «Об утверждении Правил работы государственных архивов Республики Беларусь»;

О Постановление Министерства связи и информатизации Республики Беларусь от 30 марта 2006 г. № 8 «Об утверждении перечня радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств, не требующих регистрации»;

О Постановление Министерства юстиции Республики Беларусь от 14 декабря 2006 г. № 82 «Об утверждении перечня типовых документов органов государственной власти и управления, организаций Республики Беларусь по оперативному и статистическому учету и отчетности, электронным информационным ресурсам, трудовым отношениям, социальной защите, работе с кадрами, образованию, таможенному контролю, материально-техническому обеспечению, административно-хозяйственной деятельности, делопроизводству, работе архивов организаций с указанием сроков хранения»;

О Постановление Комитета государственной безопасности Республики Беларусь от 15 февраля 2008 г. № 8 «О порядке выдачи разрешений юридическим лицам на осуществление деятельности с использованием сведений, составляющих государственные секреты»;

О Постановление Министерства юстиции Республики Беларусь от 19 января 2009 г. № 4 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в государственных органах и организациях Республики Беларусь»;

О Приказ Министерства связи и информатики Республики Беларусь от 05 июля 1996 г. № 76 «Об утверждении Регламента Любительской и Любительской спутниковой служб радиосвязи Республики Беларусь»;

О Приказ Государственного центра безопасности информации при Президенте Республики Беларусь от 26 июля 2007 г. № 80 «Об утверждении Положения о порядке выполнения работ (оказания услуг) по технической защите информации».

Объективная сторона правонарушений данной главы выражена действиями (например, ст. 22.8 КоАП «Незаконная деятельность в области защиты информации» предусматривает ответственность за занятие видами деятельности в области защиты информации без получения в установленном порядке специального разрешения), бездействиями (незаконный отказ должностного лица в доступе к архивному документу - ст. 22.10 КоАП «Незаконный отказ в доступе к архивному документу»), либо как путем действия, так и бездействия (ст. 22.15 КоАП «Разглашение служебной тайны по неосторожности» предусматривает ответственность как за разглашение служебной тайны, так и за утрату документов или компьютерной информации, содержащих сведения, составляющие такую тайну, или предметов, сведения о которых составляют такую тайну).

По конструкции объективной стороны правонарушения, предусмотренные главой 22 КоАП, как правило с формальным составом (например, нарушение правил охраны линий и сооружений связи, если оно не повлекло перерыва связи, теле- и радиовещания - ст. 22.4 ч. 1 КоАП «Нарушение правил охраны линий и сооружений связи»), некоторые – с материальным ( ст. 22.4 ч. 2 КоАП предусматривает ответственность за те же действия (см.выше), повлекшие перерыв связи, теле- и радиовещания).

Ряд статей главы 22 в качестве обязательного признака выделяет повторность совершения правонарушения в течении одного года после наложения административного взыскания (ст. 22.1 ч. 2 «Устройство и эксплуатация радиоустановок без регистрации или разрешения», 22.2 ч. 2 «Нарушение порядка изготовления, хранения или использования радиоэлектронных средств», 22.3 ч. 2 КоАП «Нарушение правил оборота и эксплуатации радиоэлектронных средств»).

Субъект правонарушений в области связи и информации общий – физические лица, достигшие 16-летнего возраста, вменяемые, а также специальный – должностные лица (ст. 22.10 КоАП «Незаконный отказ в доступе к архивному документу»). Кроме того, по ряду правонарушений субъектами могут выступать как индивидуальные предприниматели, так и юридические лица.

Субъективная сторона данных правонарушений характеризуется как умышленной так и неосторожной формой вины.

В качестве взыскания за совершение правонарушений, предусмотренных главой 22 КоАП предусматривается штраф, а также конфискация предметов административного правонарушения.

Несанкционированный доступ к компьютерной информации  
(ст. 22.6 КоАП)

Объектом правонарушения являются общественные отношения, составляющие порядок доступа к компьютерной информации, а также составляющие компьютерную безопасность деятельности собственников, правомерных владельцев или пользователей информационных ресурсов и информационных систем по созданию, сбору, обработке,

накоплению, хранению, поиску, распространению и потреблению компьютерной информации.

Объективная сторона выражена действием - несанкционированным доступом к информации, хранящейся в компьютерной системе, сети или на машинных носителях, сопровождающимся нарушением системы защиты.

Предметом правонарушения является охраняемая законом компьютерная информация, т.е. сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах, находящиеся на машинном носителе, компьютерной системе или их сети.

Согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. «Об информации, информатизации и защите информации» под информацией понимаются сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления.

Доступ к информации - возможность получения информации и пользования ею;

Несанкционированный доступ к информации, хранящейся в компьютерной системе, сети или на машинных носителях, - это несанкционированное собственником или иным законным пользователем компьютерной информации проникновение к ней путем нарушения системы защиты, которое позволяет распоряжаться этой информацией и создает опасность как для самой информации, так и для интересов собственника или иного законного пользователя.

Под компьютерной системой следует понимать систему, состоящую из одного или нескольких компьютеров.

Под компьютерной сетью понимается система связи компьютеров и/или компьютерного оборудования (серверов, маршрутизаторов и другого оборудования), для передачи информации в которой могут быть использованы различные физические явления (электрические сигналы различного вида, световые сигналы или электромагнитное излучение).

Машинные носители включают магнитные диски, магнитные ленты, лазерные диски и иные материальные носители, используемые для записи и хранения информации с помощью электронно-вычислительной техники

Под защитой информации (ст. 1 Закона) понимается комплекс правовых, организационных и технических мер, направленных на обеспечение целостности (неизменности), конфиденциальности, доступности и сохранности информации.

Система защиты компьютерной информации предусматривает обеспечение сохранности и конфиденциальности компьютерной информации. Конкретные средства защиты компьютерной информации многообразны - это общие охранные средства (пропускной режим, сигнализация, военизированная охрана), дифференциация возможностей пользователей, а также всякого рода интеллектуальные средства, затрудняющие несанкционированный доступ к компьютерной информации (индивидуальные коды доступа, идентифицирующий диалог с системой и др.). В большинстве случаев применяются типовые средства защиты, входящие в программное обеспечение.

При анализе объективной стороны для правильной квалификации противоправного деяния следует помнить о смежном преступлении, предусмотренном ст. 349 УК Республики Беларусь. Так, в случае несанкционированного доступа к информации, хранящейся в компьютерной системе, сети или на машинных носителях, сопровождающегося нарушением системы защиты (несанкционированный доступ к компьютерной информации) повлекшего по неосторожности наступление следующих последствий:

О изменение, уничтожение, блокирование информации;

О или вывод из строя компьютерного оборудования;

О либо причинение иного существенного вреда, то такое деяние следует квалифицировать по ч. 1 ст. 349 УК.

Несанкционированный доступ к компьютерной информации, совершенный из корыстной или иной личной заинтересованности, либо группой лиц по предварительному

сговору, либо лицом, имеющим доступ к компьютерной системе или сети следует квалифицировать по ч. 2 ст. 349 УК.

Несанкционированный доступ к компьютерной информации либо самовольное пользование электронной вычислительной техникой, средствами связи компьютеризованной системы, компьютерной сети, повлекшие по неосторожности крушение, аварию, катастрофу, несчастные случаи с людьми, отрицательные изменения в окружающей среде или иные тяжкие последствия предусмотрено ч. 3 ст. 349 УК Республики Беларусь.

Субъектом правонарушения, предусмотренного ст. 22.6 КоАП является физическое лицо 16-летнего возраста, вменяемое.

Субъективная сторона данного правонарушения характеризуется как умышленной, так и неосторожной формами вины.

#### **Тема 24. Административные правонарушения против здоровья, чести и достоинства человека, прав и свобод человека и гражданина, собственности, против здоровья населения, общественного порядка и нравственности**

Вопросы:

1. Общая характеристика и виды административных правонарушений против здоровья, чести и достоинства человека, прав и свобод человека и гражданина.
2. Общая характеристика и виды административных правонарушений против собственности и здоровья населения.
3. Общая характеристика и виды административных правонарушений против общественного порядка и нравственности.

1. Общая характеристика и виды административных правонарушений против здоровья, чести и достоинства человека, прав и свобод человека и гражданина

Согласно ст. 2 Конституции Республики Беларусь человек, его права и свободы являются высшей ценностью государства и общество. Это нашло свое отражение и в определении приоритетов административно-правовой охраны. Так, согласно ч. 1 ст. 1.2 КоАП одной из первоочередных задач законодательства об административных правонарушениях является защита человека, его прав и свобод, поэтому не случайно Особенную часть КоАП открывает глава 9 «Административные правонарушения против здоровья, чести и достоинства человека, прав и свобод человека и гражданина».

Административные правонарушения против здоровья, чести и достоинства человека, прав и свобод человека и гражданина – это такие противоправные виновные деяния (действия или бездействия), которые посягают на здоровье, честь и достоинство человека, его права и свободы, за совершение которых предусмотрена административная ответственность в статьях главы 9 КоАП Республики Беларусь.

Административные взыскания за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями главы 9 КоАП, могут быть наложены не позднее 2 месяцев со дня их совершения, за совершение длящегося административного правонарушения – не позднее 2 месяцев со дня его обнаружения либо прекращения в случае, когда такое правонарушение было прекращено до его обнаружения. За совершение правонарушения предусмотренного ст. 9.24 КоАП – не позднее 3 лет со дня его совершения и 6 месяцев со дня его обнаружения, за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 9.21 КоАП – не позднее 1 года со дня его совершения.

Родовым объектом рассматриваемой группы правонарушений является совокупность близких между собой общественных отношений, складывающихся по поводу здоровья и телесной неприкосновенности, чести и достоинства человека, прав и свобод человека и гражданина.

С объективной стороны некоторые правонарушения данной группы совершаются путем действия (ст. 9.2 Клевета, 9.3 Оскорбление), другие – путем бездействия (невыполнение обязанностей по воспитанию детей (ст. 9.4), а также путем действия либо

бездействия (ст. 9.1 Умышленное причинение телесного повреждения, 9.5 Отказ в предоставлении гражданину информации и др.).

Ряд правонарушений рассматриваемой группы относятся к правонарушениям с формальным составом (ст. 9.5, 9.6), часть – с материальным составом (ст. 9.1). В составах административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 9.4 «Невыполнение обязанностей по воспитанию детей» ч. 5 ст. 9.9 «Нарушение законодательства о свободе вероисповеданий и религиозных организациях», ч. 2 ст. 9.17 «Нарушение правил по охране труда» в качестве квалифицирующего признака названо совершение противоправных действий повторно в течение одного года после наложения административного взыскания.

Субъекты основного массива административных правонарушений против здоровья, чести и достоинства человека, прав и свобод человека и гражданина – лица, достигшие 16-летнего возраста, вменяемые.

Субъектами правонарушений, предусмотренных ст. 9.1 «Умышленное причинение телесного повреждения» являются граждане, достигшие 14-летнего возраста.

Субъектами правонарушений, предусмотренных ст. 9.4, наряду с лицами, достигшими 16-летнего возраста, являются юридические лица.

Деяния, содержащие признаки административных правонарушений:

- 1) умышленное причинение телесного повреждения (ст. 9.1);
- 2) клевета (ст. 9.2);
- 3) оскорбление (ст. 9.3);
- 4) отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 9.6),

влекут административную ответственность лишь при наличии выраженного в установленном ПИКОАП порядке требования потерпевшего либо законного представителя привлечь лицо, совершившее административное правонарушение, к административной ответственности (ст. 4.5).

Субъективная сторона рассматриваемых правонарушений характеризуется преимущественно умышленной формой вины. Отдельные правонарушения могут совершаться и по неосторожности (например, ст. 9.4, 9.21).

В случаях повторности совершения деяний, предусмотренных ст. 9.2 «Клевета», 9.3 «Оскорбление», 9.21 «Нарушение авторских, смежных и патентных прав» в течение одного года после наложения мер административного взыскания наступает уголовная ответственность по ч. 1 ст. 188, ч. 1 ст. 189 и ч. 2 ст. 201 УК соответственно.

Умышленное причинение телесного повреждения (ст. 9.1 КоАП)

Объект правонарушения – общественные отношения, складывающиеся по поводу таких личных благ как здоровье человека и его телесная неприкосновенность. При совершении умышленного легкого телесного повреждения правонарушитель причиняет вред, здоровью другого человека.

Причинение вреда своему здоровью не образует состава административного правонарушения. Такие действия могут стать основанием для привлечения к уголовной ответственности в случаях, предусмотренных законом. Например, если телесное повреждение причиняется себе с целью уклонения от военной службы (ст. 447 УК).

Объективную сторону правонарушения образует причинение телесного повреждения другому человеку, не повлекшего за собой:

- О кратковременного расстройства здоровья, или
- О незначительной стойкой утраты трудоспособности.

Согласно Правилам судебно-медицинской экспертизы под телесными повреждениями следует понимать причиненный вред здоровью, проявившийся нарушениями анатомической целостности органов и тканей, физиологических функций организма или его отдельных органов и тканей, различными заболеваниями, обусловленными воздействием физических, химических, биологических или психических факторов внешней среды.

В соответствии с УК телесные повреждения в Республике Беларусь подразделяются на три степени: 1) тяжкие, телесные повреждения, 2) менее тяжкие телесные повреждения, и 3) легкие телесные повреждения, которые в свою очередь подразделяются на:

а) легкие телесные повреждения, повлекшие за собой кратковременное расстройство здоровья или незначительную стойкую утрату трудоспособности,

б) легкие телесные повреждения, не повлекшие за собой кратковременного расстройства здоровья или незначительную стойкую утрату трудоспособности.

Признаками легкого телесного повреждения являются:

О кратковременное расстройство здоровья;

О незначительная стойкая утрата трудоспособности.

Кратковременным следует считать расстройство здоровья, непосредственно связанное с повреждением, продолжительностью более шести дней, но не свыше трех недель (21 дней).

Это могут быть: незначительные и несложные переломы одного ребра, костей носа; понижение слуха, зрения; дефекты мягких тканей пальцев рук и ног, ограничивающие подвижность пальцев; потеря пальца руки, ноги, за исключением большого, и т. д.

К легкому телесному повреждению, не повлекшему за собой кратковременного расстройства здоровья или незначительной стойкой утраты трудоспособности, относится повреждение, имевшее незначительные, скоропроходящие последствия, длившиеся не более шести дней (п. 21 Правил судебно-медицинской экспертизы характера и тяжести телесных повреждений в Республике Беларусь, утвержденные приказом Белорусской государственной службы судебно-медицинской экспертизы № 38-с от 01.07.1999 г.).

К легким телесным повреждениям, относятся царапины, небольшие ранки, кровоподтеки, ссадины и т. д., то есть скоропроходящие последствия.

Под незначительной стойкой утратой трудоспособности подразумевается стойкая утрата общей трудоспособности до 10%.

Состав правонарушения материальный, и правонарушение считается оконченным с момента наступления указанных последствий.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется как прямым, так и косвенным умыслом. Правонарушитель осознает, что причиняет вред другому человеку, предвидит последствия в виде причинения телесные повреждения и желает их наступления, или не желает, но сознательно допускает наступление этих последствий либо относится к ним безразлично.

Субъектом правонарушения может быть физическое лицо, достигшее 14-летнего возраста, вменяемое.

Умышленное причинение телесного повреждения влечет административную ответственность лишь при наличии выраженного в установленном ПИКоАП порядке требования потерпевшего либо законного представителя привлечь лицо, совершившее административное правонарушение, к ответственности.

Клевета (ст. 9.2 КоАП)

Объект клеветы – общественные отношения, складывающиеся по поводу такого личного блага, как честь и достоинство человека. При совершении данного правонарушения уничтожается честь и достоинство граждан (в том числе умерших, малолетних либо душевнобольных).

Объективную сторону клеветы образуют действия конкретного человека, распространяющего заведомо ложные, позорящие другое лицо измышления.

Под распространением измышлений понимается сообщение ложных позорящих сведений хотя бы одному лицу, исключая потерпевшего (например, опубликование таких сведений в печати, сообщение по радио, телевидению, с использованием других средств массовой информации или технических средств (световых табло, системы «Интернет» и т.п.); изложение в публичных выступлениях, в листовках, обращениях в адрес должностных лиц, демонстрацию (вывешивание) в публичных местах плакатов, лозунгов, а также сообщение в иной, в том числе устной форме).

Сообщение сведений лишь лицу, которого они касаются, не может признаваться их распространением.

При этом имеется в виду, что распространяемые сведения и факты являются заведомо ложными и позорящими. Это означает, что распространяющее их лицо знает, что они не соответствуют действительности.

Под позорящими понимаются такие сведения и факты, которые унижают честь и достоинство человека. Честь – положительная оценка гражданина со стороны других лиц. Достоинство – самооценка личности,

Вопрос о том, являются ли распространенные измышления позорящими гражданина, решается на основе сложившихся в обществе норм морали и нравственности.

Распространение хотя и позорящих другое лицо сведений и фактов, но имевших место в действительности, не образуют состава правонарушения.

Состав правонарушения: формальный. Клевета признается оконченной с момента ознакомления с ложными, позорящими другое лицо измышлениями третьих лиц (одного или нескольких).

С субъективной стороны клевета характеризуется прямым умыслом. Лицо осознает, что сведения, распространенные им, заведомо ложны и позорят потерпевшего и желает распространить такие сведения. Кто автор этих сведений, значения в таком случае не имеет.

Субъектом клеветы может быть только лицо, достигшее 16-летнего возраста, вменяемое.

Клевета влечет административную ответственность лишь при наличии выраженного в установленном ПИК оАП порядке требования потерпевшего либо законного представителя привлечь лицо, совершившее административное правонарушение, к ответственности.

При повторности совершения административного правонарушения, предусмотренного ст. 9.2 «Клевета» в течение года после наложения мер административного взыскания за клевету или оскорбление наступает уголовная ответственность по ч. 1 ст. 188 УК.

#### Оскорбление (ст. 9.3 КоАП)

Объект оскорбления – общественные отношения, складывающиеся по поводу таких личных благ, как честь и достоинство человека.

Объективную сторону оскорбления образуют выраженные в неприличной форме действия конкретного человека, умышленно унижающего честь и достоинство другой личности.

Оскорбление может быть нанесено словесно (письменно, устно) или действием. Конкретно оно проявляется в ругательствах, позорных прозвищах, непристойных жестах, пощечинах, плевках, неприличных телодвижениях и т.п.

Под неприличной формой имеются в виду такие действия, когда отрицательная оценка личности потерпевшего дается нарушителем в циничном виде, резко противоречащем принятому общению между людьми, правилам общежития, нормам морали. Критическая оценка личности, данная в приличной, хотя и резкой форме, оскорблением не является. Отрицательная, критическая оценка личности, которая дана в приличной форме, не является оскорблением.

Состав правонарушения: формальный. Оскорбление признается оконченным с момента совершения любого действия, оскорбляющего честь и достоинство.

С субъективной стороны оскорбление характеризуется прямым умыслом. Правонарушитель сознает, что своими действиями он унижает честь и достоинство другого человека в неприличной форме, и желает действовать подобным образом.

Субъектом оскорбления может быть, только физическое лицо, достигшее 16-летнего возраста, вменяемое.

Оскорбление влечет административную ответственность лишь при наличии выраженного в установленном ПИК оАП порядке требования потерпевшего либо законного

представителя привлечь лицо, совершившее административное правонарушение, к ответственности.

При повторности совершения административного правонарушения, предусмотренного ст. 9.3 «Оскорбление» в течение года после наложения мер административного взыскания за оскорбление или клевету наступает уголовная ответственность по ч. 1 ст. 189 УК.

Невыполнение обязанностей по воспитанию детей (ст. 9.4 КоАП)

Объект правонарушения – общественные отношения, возникающие при реализации прав и обязанностей родителей и детей. При совершении правонарушения наносится вред нормальным условиям воспитания и развития несовершеннолетних.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст.9.4 КоАП, составляет бездействие родителей или лиц, их заменяющих, выражающееся в невыполнении ими обязанностей по воспитанию несовершеннолетних детей или подопечных, а также как следствие этого совершение несовершеннолетними деяния, содержащего признаки административного правонарушения либо преступления.

Родители, а также иные лица, принимающие участие в воспитании ребенка, в соответствии с законодательством несут ответственность за ненадлежащее воспитание детей (ст. 67 КоБС).

Под невыполнением обязанностей по воспитанию детей понимаются различные формы бездействия родителей или лиц, их заменяющих, в результате чего несовершеннолетние совершают преступления или правонарушения, за которые не могут нести ответственность в силу недостижения установленного законом возраста, с которого наступает уголовная или административная ответственность.

Состав правонарушения: материальный. Ненадлежащее выполнение родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по воспитанию детей влечет ответственность в том случае, когда приводит к совершению последними как административных правонарушений, так и преступлений.

Субъект правонарушения: специальный – родители или заменяющие их лица, т.е. только те, кого закон приравнивает к родителям (усыновители, опекуны и попечители).

Лица, лишённые в установленном порядке родительских прав, не подлежат ответственности, так как лишение родительских прав освобождает их от обязанностей по воспитанию детей.

Родители или лица, их заменяющие, могут нести ответственность лишь при виновном поведении, то есть если они признают, что их бездействие по воспитанию детей носит противоправный характер, предвидят его вредные последствия и желают этого или сознательно допускают либо относятся к ним безразлично. Поэтому взыскание не налагается на родителей, не выполняющих свои обязанности по воспитанию детей вследствие душевной болезни, слабоумия или много хронического заболевания и по другим, не зависящим от них причинам.

Субъективная сторона характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины.

Часть 2 ст. 9.4 КоАП предусматривает ответственность родителей или лиц, их заменяющих, за то же деяние, совершенное повторно в течение одного года после наложения административного взыскания за такое же нарушение.

Нарушение авторских, смежных и патентных прав (ст. 9.21 КоАП)

Непосредственным объектом правонарушения, предусмотренного ст. 9.21 КоАП, являются общественные отношения, возникающие в результате создания и использования объектов авторского права, смежных прав или объектов промышленной собственности, а также сорта растения или топологии интегральной схемы.

Потерпевшим от действий, нарушающих авторские, смежные права и право промышленной собственности, может быть как физическое, так и юридическое лицо, являющиеся правообладателями объектов интеллектуальной собственности.



Автором является только физическое лицо, творческим трудом которого созданы произведение, изобретение, полезная модель, промышленный образец или иной объект права интеллектуальной собственности. Если произведение, изобретение, полезная модель созданы совместным творческим трудом двух и более лиц, то эти лица признаются соавторами.

На практике нередки случаи, когда при нарушении авторских и смежных прав потерпевшим будет не сам автор, а иное лицо, чаще всего юридическое, которому на основании договора с автором передано право на обладание объектом интеллектуальной собственности.

Объективная сторона правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ст. 9.21 КоАП, выражена в совершении виновным лицом следующих альтернативных действий:

а) незаконное распространение объектов авторского права, смежных прав или объектов промышленной собственности, а также сорта растения или топологии интегральной схемы;

б) незаконное использование объектов авторского права, смежных прав или объектов промышленной собственности, а также сорта растения или топологии интегральной схемы.

Незаконное распространение объекта авторских, смежных прав или прав промышленной собственности – это продажа хотя бы одного экземпляра или иная передача права интеллектуальной собственности третьим лицам на указанные экземпляры, осуществляемые без согласия правообладателя (автора, его наследников, производителя фонограммы и т.д.) в нарушение установленного порядка. Таким образом, незаконным распространением будет несанкционированная правообладателем оптовая либо розничная торговля экземплярами объектов авторских прав, бартерные сделки с использованием этих экземпляров, их дарение, обмен и т.п.

Автору принадлежит исключительное право осуществлять воспроизведение произведения, распространение оригинала или экземпляров произведения посредством продажи или иной передачи права собственности. Однако если оригинал или экземпляры правомерно опубликованного произведения введены с разрешения автора в гражданский оборот посредством их продажи или иной передачи собственности, то дальнейшее их распространение на территории Республики Беларусь без согласия автора (правообладателя) и без выплаты вознаграждения (например, перепродажа на территории Республики Беларусь лицензионных аудио-, видеокассет, компакт-дисков и т.п., закупленных в Российской Федерации)[2]. Такие действия не образуют состава правонарушения предусмотренного ст. 9.21 КоАП Республики Беларусь.

Иным незаконным использованием объектов авторского права, смежных прав и права промышленной собственности будет любое действие виновного за исключением указанных выше, приводящее к нарушению этих прав.

Согласно ч. 5 ст. 39 Закона «Об авторском праве и смежных правах» нарушением авторского права и смежных прав являются:

1) любые действия, включая изготовление, импорт в целях распространения или распространение (продажа, прокат) устройств или предоставление услуг, которые осуществляются осознанно или при наличии достаточных оснований сознавать, что они без разрешения позволяют обходить или способствуют обходу любых технических средств, предназначенных для защиты авторских или смежных прав, и основной коммерческой целью или основным коммерческим результатом которых является обход таких средств;

2) устранение или изменение любой электронной информации об управлении правами без разрешения правообладателя;

3) распространение, импорт с целью распространения, передача в эфир, сообщение для всеобщего сведения без разрешения правообладателя произведений, записанных исполнений, фонограмм, передач организаций эфирного или кабельного вещания, в отношении которых без разрешения правообладателя была устранена или изменена информация об управлении правами.

Так, под иным незаконным использованием объектов авторского права, смежных прав следует понимать осуществление виновным без согласия правообладателя таких действий, как их:

- 1) воспроизведение (изготовление);
- 2) прокат;
- 3) импорт;
- 4) публичный показ;
- 5) публичное исполнение;
- 6) передача в эфир;
- 7) иное сообщение для всеобщего сведения;
- 8) перевод на другой язык;
- 9) переделка или иная переработка.

Незаконным использованием объектов права промышленной собственности могут такие несанкционированные правообладателем действия, как их:

- 1) изготовление;
- 2) применение;
- 3) ввоз;
- 4) предложение к продаже;
- 5) продажа;
- 6) иное введение в гражданский оборот и некоторые другие.

Приведенный перечень не является исчерпывающим. Например, иное незаконное использование авторских, смежных прав и прав промышленной собственности может выражаться, в частности, в незаконном использовании компьютерных программ без приобретения прав их использования или с нарушением числа разрешенных копий. Несанкционированное размножение или доведение до посевных кондиций в целях размножения посадочного материала является незаконным использованием сорта растения, а копирование без разрешения правообладателя топологии в целом или ее части путем включения данной топологии в интегральную микросхему – незаконным использованием топологии интегральной микросхемы.

Правонарушение, предусмотренное ст. 9.21 КоАП, считается оконченным с момента совершения любого из перечисленных выше действий, направленных на незаконное распространения или иное использование объектов интеллектуальной собственности.

Субъективная сторона правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ст. 9.21 КоАП, характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины.

При совершении правонарушения с умышленной формой вины, лицо осознает, что незаконно распространяет или иным образом использует объекты авторского права, смежных прав или объекты промышленной собственности, а также сорта растения или топологии интегральной схемы и желает действовать подобным образом.

Если лицо, реализующее на рынке контрафактную продукцию, не догадывается о характере реализуемых товаров, однако, учитывая определенные обстоятельства (качество упаковки, розничная цена и т.д.) должно было и могло знать об этом, то в его действиях усматривается неосторожная форма вины в виде небрежности.

Субъектом правонарушения, предусмотренного ст. 9.21 КоАП могут быть:

- 1) физическое, вменяемое лицо (гражданин Республики Беларусь, иностранный гражданин, лицо без гражданства), достигшее 16-летнего возраста (общий субъект);
- 2) индивидуальный предприниматель;
- 3) юридическое лицо. Юридическое лицо признается виновным и подлежит административной ответственности, если деяние 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.

За совершение правонарушения, предусмотренного ст. 9.21 КоАП, к административной ответственности помимо исполнителя может быть привлечен и

организатор данного деяния. Организатором будет являться лицо, которое организовало совершение административного правонарушения (разработало план, подобрало исполнителей, распределило роли между ними и т.п.) или руководило совершением правонарушения. При квалификации действий организатора необходимо делать ссылку на статью 2.4 (ч. 4 ст. 2.4, ст. 9.21).

Уклонение родителей от трудоустройства по судебному постановлению (ст. 9.27)

Непосредственным объектом правонарушения, предусмотренного ст. 9.27 КоАП, является право детей, находящихся на государственном обеспечении, на материальное обеспечение, определяющее их нормальное развитие.

Объективная сторона правонарушения выражается в действии либо бездействии, выразившемся в уклонении родителей, обязанных возмещать расходы, затраченные государством на содержание детей, находящихся на государственном обеспечении, от трудоустройства по судебному постановлению. Законодатель в примечании к ст. 9.27 КоАП дает примерный перечень такого действия или бездействия. Это могут быть:

- 1) уклонение от явки в органы по труду, занятости и социальной защите;
- 2) уклонение от явки в организации для трудоустройства;
- 3) уклонение от прохождения медицинского осмотра;
- 4) уклонение от получения необходимых для трудоустройства документов;
- 5) иные виновные действия (бездействие), повлекшие неисполнение судебного постановления о трудоустройстве.

В данном случае в отличие от действий бездействие выражается в пассивном поведении лица, в невыполнении возложенных на него обязанностей. Бездействие признается противоправным лишь в тех случаях, когда лицо обязано совершить какое-либо действие в силу своего положения.

Для решения вопроса о привлечении к административной ответственности важное значение имеет уяснение момента окончания деяния, поскольку сроки наложения административных наказаний, предусмотренных ст. 7.6 КоАП, по общему правилу, исчисляются с этого момента.

Административное правонарушение, предусмотренное ст. 9.27 КоАП, – это правонарушение с материальным составом, а административное правонарушение, связанное с наступлением последствий, признается оконченным с момента фактического наступления этих последствий. Такими последствиями в данном случае являются неисполнение или неполное исполнение ежемесячных обязательств по возмещению расходов по содержанию детей.

Исходя из этого, в соответствии со ст. 6.2 ПИКоАП, помимо противоправного деяния по данному делу об административном правонарушении подлежит доказыванию и наличие вредных последствий такого деяния.

Субъект правонарушения специальный – родители, обязанные возмещать расходы, затраченные государством на содержание детей, находящихся на государственном обеспечении.

Субъективная сторона данного правонарушения характеризуется умышленной формой вины в виде прямого или косвенного умысла. Лицо осознает, что его действия (бездействие) противоправны, предвидит, что в результате их совершения оно не исполнит или исполнит неполно ежемесячные обязательства по возмещению расходов, затраченных государством на содержание детей, находящихся на государственном обеспечении, и желает этого или сознательно допускает либо относится к этому безразлично.

2. Общая характеристика и виды административных правонарушений против собственности и здоровья населения

Административные правонарушения против собственности – это совершаемые умышленно или по неосторожности, предусмотренные в главе 10 КоАП РБ деяния, которые

причиняют вред отношениям собственности между государством, юридическими и физическими лицами.

В главе 10 КоАП предусмотрено 9 составов административных правонарушений, которые можно разделить на 4 группы:

1) Правонарушения против права собственности государства:

О нарушение права государственной собственности на недра (ст. 10.1);

О нарушение права государственной собственности на воды (ст. 10.2);

О нарушение права государственной собственности на леса (ст. 10.3);

О нарушение права государственной собственности на животный мир (ст. 10.4);

2) Мелкое хищение (ст. 10.5);

3) Корыстные правонарушения против собственности не являющиеся хищениями, но связанные с извлечением материальной выгоды:

О присвоение найденного имущества (ст. 10.6);

О причинение имущественного ущерба (ст. 10.7);

4) Некорыстные правонарушения против собственности:

О уничтожение или повреждение посевов, собранного урожая сельскохозяйственных культур или насаждений (ст. 10.8);

О умышленные уничтожение либо повреждение имущества (ст. 10.9).

Административные взыскания за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями главы 10 КоАП, могут быть наложены не позднее 2 месяцев со дня их совершения, за совершение длящегося административного правонарушения – не позднее 2 месяцев со дня его обнаружения либо прекращения в случае, когда такое правонарушение было прекращено до его обнаружения.

Родовым объектом рассматриваемых правонарушений являются общественные отношения собственности, складывающиеся по поводу владения (дозволенного фактического обладания), пользования (потребление полезных свойств) или распоряжения (определения судьбы) имущества.

Предметом правонарушения является чужое имущество – имущество не находящееся в собственности или ведении виновного (ст. 130 ГК):

1) недвижимые вещи (недвижимое имущество): земельные участки, недра, водные объекты, здания, сооружения и т.п.;

2) движимое имущество: автомобили, животные, одежда, драгоценности, деньги, в том числе иностранная валюта, ценные бумаги, документы, выполняющие роль денежного эквивалента.

Объективную сторону правонарушения данной группы образуют конкретные действия.

Ряд правонарушений рассматриваемой группы относятся к правонарушениям с формальным составом (ст. 10.1 Нарушение права государственной собственности на недра; 10.2 Нарушение права государственной собственности на воды, ст. 10.3. Нарушение права государственной собственности на леса, ст. 10.4. Нарушение права государственной собственности на животный мир, ч. 3 ст. 10.8. Уничтожение или повреждение посевов, собранного урожая сельскохозяйственных культур или насаждений), часть – с материальным составом (ст. 10.5 Мелкое хищение, ст. 10.6. Присвоение найденного имущества, ст. 10.7. Причинение имущественного ущерба, ч. 1, 2 ст. 10.8. Уничтожение или повреждение посевов, собранного урожая сельскохозяйственных культур или насаждений, ст. 10.9. Умышленные уничтожение либо повреждение имущества).

Субъекты основного массива административных правонарушений, посягающих на собственность, – лица, достигшие 16-летнего возраста, вменяемые, индивидуальные предприниматели, юридические лица.

Субъектами правонарушений, предусмотренных ст. 10.5 «Мелкое хищение» и 10.9 «Умышленные уничтожение либо повреждение имущества» являются физические лица, достигшие 14-летнего возраста.

Субъективная сторона рассматриваемых правонарушений характеризуется преимущественно умышленной формой вины. Отдельные правонарушения могут совершаться и по неосторожности (например, ст. 10.1 – 10.4).

При совершении правонарушений, предусмотренных ст. 10.5 «Мелкое хищение» и 10.9 «Умышленное уничтожение либо повреждение имущества», административную ответственность несет также пособник со ссылкой на ст. 2.4 КоАП.

Мелкое хищение (ст. 10.5 КоАП)

Объект мелкого хищения – общественные отношения, составляющие в своей совокупности право собственности физического или юридического лица.

Предмет мелкого хищения – имущество юридического лица в сумме, не превышающей десятикратного размера базовой величины, установленного на день совершения деяния, а также имущество физического лица в сумме, не превышающей двукратного размера базовой величины, установленного на день совершения деяния.

Объективную сторону правонарушения образуют действия лица, т.е. мелкое хищение имущества юридического лица, совершенное одним из альтернативных способов, т.е. путем:

- О кражи;
- О мошенничества;
- О злоупотребления служебным положением или полномочиями,
- О присвоения, или
- О растраты, а равно
- О покушение на такое хищение.

В соответствии с признаками хищения, определенными в ч. 1 примечаний к главе 24 УК, мелким хищением следует признать завладение чужим имуществом или правом на него, если оно совершено умышленно, противоправно, безвозмездно и с корыстной целью одним из перечисленных в ч. 1 ст. 10.5 КоАП способом.

Хищение имущества физического лица, совершенного группой лиц, либо путем кражи, совершенной из одежды или ручной клади, находившихся при нем, либо с проникновением в жилище не образует состава административного правонарушения, и в зависимости от способа совершения хищения влечет ответственность по статьям гл. 24 Уголовного кодекса Республики Беларусь.

Мелкое хищение чаще всего совершается путем кражи. Под кражей понимается тайное похищение, изъятие имущества из владения юридического лица либо отдельных граждан, которым имущество было вверено для определенной цели, в свою собственность или собственность других лиц.

В соответствии с п. 3 постановления Пленума Верховного суда Республики Беларусь от 21.12.2001 г., № 15 (в ред. постановления от 24.09.2009 г., № 8) «О применении судами уголовного законодательства по делам о хищениях имущества» похищение имущества признается тайным (кражей), когда совершено в отсутствие потерпевшего или иных лиц либо хотя и в их присутствии, но незаметно для них и виновный осознавал эти обстоятельства. В случаях, когда потерпевший или иные лица понимали, что происходит похищение, но виновный, исходя из окружающей обстановки, считал, что действует незаметно для них, содеянное надлежит квалифицировать как кражу.

Если похищение совершено в присутствии лиц, не способных по возрасту или умственному развитию, либо по иным причинам (состояние сильного опьянения, сон и т.п.) осознавать происходящее, на что и рассчитывал виновный, действия также надлежит квалифицировать как кражу.

Мошенничество, как способ совершения мелкого хищения представляет собой завладение имуществом при помощи обмана или злоупотребления доверием. Потерпевший либо иное лицо, которому имущество вверено или под охраной которого оно находится, сами добровольно передают имущество или право на имущество виновному под влиянием обмана или злоупотребления доверием.

Обман при мошенничестве может выражаться не только в действиях по сообщению ложных или не соответствующих действительности сведений, но и в бездействии, т.е. в сокрытии фактов или обстоятельств, препятствующих незаконному завладению имуществом.

В соответствии с п. 14 постановления Пленума Верховного суда Республики Беларусь № 15 хищение путем злоупотребления служебными полномочиями характеризуется использованием должностным лицом своих служебных полномочий для завладения имуществом или приобретения права на него. При этом не имеет значения, находится ли имущество в непосредственном владении должностного лица либо вверено другим лицам, через которых должностное лицо в силу служебных полномочий имеет право по управлению и распоряжению им. Разновидностями такого хищения могут являться: присвоение имущества, в отношении которого должностное лицо в силу своих служебных полномочий имеет право по управлению и распоряжению; умышленное незаконное получение должностным лицом средств в качестве премий, надбавок к заработной плате, а также пенсий, пособий и других выплат; обращение в свою собственность средств по заведомо фиктивным трудовым соглашениям или иным договорам под видом заработной платы за работу или услуги, которые фактически не выполнялись или были выполнены не в полном объеме, и т.п.

Мелкое хищение имущества, совершенное путем присвоения выражается в обращении виновным в свою пользу вверенного ему имущества, а путем растраты – в отчуждении такого имущества или в потреблении его самим виновным. Вверенным является имущество, в отношении которого лицо в силу трудовых, гражданско-правовых или иных отношений наделено полномочиями владения, пользования или распоряжения (кладовщик, продавец, экспедитор, кассир, агент по снабжению и т.д.).

Второй формой совершения правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 10.5 КоАП является покушение на мелкое хищение имущества. Покушением на мелкое хищение имущества признается умышленное действие физического лица, непосредственно направленное на завладение чужим имуществом одним из перечисленных в законе способов, если при этом оно не было доведено до конца по не зависящим от этого лица обстоятельствам.

По конструкции объективной стороны состав правонарушения – материальный. Хищение считается оконченным с момента получения правонарушителем возможности пользования или распоряжения имуществом.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом. Лицо сознает общественно опасный характер своего деяния, предвидит его вредные последствия в виде материального ущерба физическому или юридическому лицу и желает их наступления.

Цель виновного лица – корыстная, незаконно обратить имущество юридического лица в свою собственность или в собственность других лиц, или избавиться от материальных затрат.

Субъектом правонарушения может быть только лицо, достигшее 14-летнего возраста, вменяемое.

По этой же статье наступает также ответственность организатора и пособника в мелком хищении со ссылкой на ст. 2.4 КоАП.

Присвоение найденного имущества (ст. 10.6 КоАП)

Объект правонарушения – общественные отношения, составляющие в своей совокупности право собственности государства, физического или юридического лица.

Предметом правонарушения являются:

О чужое имущество – имущество, на момент завладения которого лицо не являлось его собственником или владельцем на законных основаниях;

О клад – зарытые в земле или сокрытые иным способом деньги или ценные предметы, собственник которых не может быть установлен либо в силу акта законодательства утратил на них право, поступает в собственность лица, которому

принадлежит имущество (земельный участок, строения и т.п.), где клад был сокрыт, и лица, обнаружившего клад, в равных долях, если соглашением между ними не установлено иное (ст. 234 Гражданского кодекса Республики Беларусь).

Объективную сторону правонарушения образуют конкретные действия лица, присвоившего найденное заведомо чужое имущество или клад.

В соответствии со ст. 228 ГК нашедший потерянную вещь обязан:

О немедленно уведомить об этом лицо, потерявшее ее, или собственника вещи, или кого-либо другого из известных ему лиц, имеющих право получить ее, и возвратить найденную вещь этому лицу,

О сдать найденную вещь лицу, представляющему владельца этого помещения или средства транспорта, если вещь найдена в помещении или на транспорте,

О заявить о находке в милицию или орган местного управления и самоуправления, если лицо, имеющее право потребовать возврата найденной вещи, или место его пребывания неизвестны.

Нашедший вещь вправе потребовать от лица, уполномоченного на получение вещи, вознаграждение за находку в размере до 20% стоимости вещи. Если найденная вещь представляет ценность только для лица, уполномоченного на ее получение, размер вознаграждения определяется по соглашению с этим лицом, а в случае недостижения соглашения – судом. Право на вознаграждение не возникает, если нашедший вещь не заявил о находке или попытался ее утаить.

В соответствии со ст. 234 ГК при обнаружении клада лицом, производившим раскопки или поиски ценностей без согласия собственника земельного участка или иного имущества, где клад был сокрыт, клад подлежит передаче собственнику земельного участка или иного имущества, в котором был обнаружен клад.

В случае обнаружения клада, содержащего вещи, относящиеся к памятникам истории или культуры, они подлежат передаче в государственную собственность. При этом собственник земельного участка или иного имущества, где клад был сокрыт, и лицо, обнаружившее клад, имеют право на получение вместе вознаграждения в размере 50% стоимости клада. Вознаграждение распределяется между этими лицами в равных долях, если соглашением между ними не установлено иное.

Для квалификации деяния по ст. 10.6 КоАП имеет значение размер присвоенного чужого имущества или клада – не более 1000 базовых величин. Присвоение найденного имущества или клада на сумму в 1000 и более раз превышающую размер базовой величины влечет уголовную ответственность по ст. 215 УК.

По конструкции объективной стороны состав правонарушения – материальный. Присвоение считается оконченным с момента получения правонарушителем возможности пользования или распоряжения найденным имуществом.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом. Лицо осознает, что незаконно присваивает заведомо чужое имущество или клад, предвидит вредные последствия и желает их наступления.

Субъектом правонарушения может быть только лицо, достигшее 16-летнего возраста, вменяемое.

Причинение имущественного ущерба (ст. 10.7 КоАП)

Объект правонарушения – общественные отношения, составляющие в своей совокупности право собственности государства, физического или юридического лица.

Объективную сторону правонарушения образуют конкретные действия лица, причинившего имущественный ущерб в незначительном размере в результате: 1) обмана, 2) злоупотребления доверием, или 3) путем модификации компьютерной информации при отсутствии признаков мелкого хищения.

Незначительный размер ущерба – размер ущерба на сумму до сорока базовых величин.

Обман – умышленное сокрытие истинных или сообщение ложных сведений с целью ввести в заблуждение другое лицо.

Злоупотребление доверием означает использование доверительных отношений с другим лицом для извлечения имущественных выгод.

Модификация компьютерной информации – изменение информации, обрабатываемой в компьютерной системе, хранящейся на машинных носителях или передаваемой по сетям передачи данных.

По конструкции объективной стороны состав правонарушения – материальный. Правонарушение считается оконченным с момента наступления последствий в виде имущественного вреда в незначительном размере.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом. Лицо сознает общественно опасный характер своего деяния, предвидит его вредные последствия в виде имущественного ущерба и желает их наступления.

Субъектом правонарушения может быть только лицо, достигшее 16-летнего возраста, вменяемое.

Умышленное уничтожение либо повреждение имущества  
(ст. 10.9 КоАП)

Объект правонарушения – общественные отношения, составляющие в своей совокупности право собственности на имущество.

Предмет правонарушения – чужое имущество.

Объективную сторону правонарушения образуют конкретные действия лица, повлекшие причинение ущерба в незначительном размере:

1) уничтожившего, либо 2) повредившего имущество.

Под уничтожением понимается истребление имущества, приведение его в полную негодность, при котором оно не может быть восстановлено или использовано по назначению.

Под повреждением понимается приведение имущества в частичную негодность, т.е. понижение его ценности, в результате чего оно не может быть использовано по назначению без восстановления, ремонта.

По конструкции объективной стороны состав правонарушения – материальный. Правонарушение считается оконченным с момента наступления последствий в виде имущественного ущерба в незначительном размере.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом. Лицо сознает общественно опасный характер своего деяния, предвидит его вредные последствия в виде материального ущерба и желает их наступления.

Субъектом правонарушения может быть только лицо, достигшее 14-летнего возраста, вменяемое.

По этой же статье наступает также ответственность организатора и пособника в умышленном уничтожении либо повреждении имущества со ссылкой на ст. 2.4 КоАП.

Административные правонарушения против здоровья населения

К административным правонарушениям против здоровья населения относятся противоправные виновные деяния, характеризующиеся признаками, предусмотренными статьями главы 16 КоАП, за которые установлена административная ответственность.

Административные взыскания за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями главы 16 КоАП, могут быть наложены не позднее 2 месяцев со дня их совершения, за совершение длящегося административного правонарушения – не позднее 2 месяцев со дня его обнаружения либо прекращения в случае, когда такое правонарушение было прекращено до его обнаружения.

Родовым объектом рассматриваемых правонарушений является совокупность близких между собой общественных отношений, складывающиеся по поводу создания надлежащих условий для обеспечения здоровья населения.



В качестве видového объекта можно выделить общественные отношения, обеспечивающие радиационную безопасность населения (ст. 16.3 – 16.7).

Предметами рассматриваемой группы правонарушений могут являться:

- О запрещенные к возделыванию растения и грибы;
- О радиационное оборудование;
- О продукция, материалы, продукты питания и др.

Объективная стороны ряда правонарушений данной группы выражается только в действиях (ст. 16.3, 16.5, 16.9), отдельных – в бездействии (ст. 16.2), а в остальных – как действиях, так и бездействии (ст. 16.4, 16.6, 16.7, 16.8).

Подавляющее большинство рассматриваемых правонарушений по конструкции объективной стороны относятся к правонарушениям с формальным составом, и считаются оконченными с момента совершения деяния или начала бездействия. Состав правонарушения, предусмотренного ст. 16.6 является формально-материальным.

В качестве обязательного признака объективной стороны может выступать место совершения противоправных действий (ч. 2 ст. 16.3 – специально отграниченная зона радиоактивного загрязнения, с. 16.9 – пункты пропуска через Государственную границу Республики Беларусь).

Совершение деяний, предусмотренных ч. 1 или 2 ст. 16.3 КоАП повторно в течение одного года после наложения административного взыскания, образует квалифицированный состав правонарушения, влекущий повышенную ответственность по ч. 3 указанной статьи.

Субъекты административных правонарушений против здоровья населения:

- О лица, достигшие 16-летнего возраста, вменяемые,
- О индивидуальные предприниматели (ст. 16.3, 16.7, 16.8 КоАП),
- О юридические лица (ст. 16.3, 16.7, 16.8 КоАП).
- О специальный субъект (ст. 16.4, 16.5, 16.8 КоАП).

Субъективная сторона рассматриваемых правонарушений характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины.

В случае совершения деяния, предусмотренного ст. 16.4 «Нарушение правил радиационного контроля», 16.7 «Выпуск либо реализация недоброкачественной продукции» повторно в течение одного года после наложения административного взыскания наступает уголовная ответственность по ст. 326 и ч. 1 ст. 337 УК соответственно.

Посев или выращивание запрещенных к возделыванию растений, содержащих наркотические вещества (ст. 16.1 КоАП)

Объект правонарушения – общественные отношения в области здоровья населения, связанные с посевом или выращиванием запрещенных к возделыванию растений, содержащих наркотические вещества.

Предметом правонарушения являются запрещенные к возделыванию растения и грибы, содержащие наркотические средства или психотропные вещества.[3] К запрещенным к возделыванию растениям относятся, например, кокаиновый куст, масличный и опийный мак, индийская, южная маньчжурская, южная чуйская, южная архонская и южная краснодарская конопля, а также другие растения, содержащие наркотические и психотропные вещества.

Объективную сторону правонарушения образуют посев или выращивание без цели сбыта или изготовления наркотических средств, психотропных веществ запрещенных к возделыванию растений и грибов.

Под посевом понимается заделывание семян или рассады в почву или иную питательную среду (на земельных участках, пустующих землях, в домашних условиях и т.д.) с целью получения урожая.

Под выращиванием понимается уход за посевами и всходами с целью доведения их до определенной стадии созревания.

По конструкции объективной стороны состав правонарушения – формальный. Правонарушение считается оконченным с момента посева независимо от последующего всхода либо произрастания растений и грибов.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется умышленной формой вины в виде прямого умысла. Лицо сознает общественно опасный характер своего деяния, и желает действовать подобным образом.

Субъектом правонарушения может быть только физическое лицо, достигшее 16-летнего возраста, вменяемое.

Посев или выращивание запрещенных к возделыванию растений и грибов с целью сбыта или изготовления наркотических средств, психотропных веществ, влечет ответственность по ст. 329 УК.

3. Общая характеристика и виды административных правонарушений против общественного порядка и нравственности

В главе 17 КоАП содержится 11 статей, предусматривающих составы административных правонарушений (ст. 17.1 – 17.12). Статья 17.7 исключена.

Административные взыскания за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями главы 17 КоАП, могут быть наложены не позднее 2 месяцев со дня их совершения, за совершение длящегося административного правонарушения – не позднее 2 месяцев со дня его обнаружения либо прекращения в случае, когда такое правонарушение было прекращено до его обнаружения.

Родовым объектом рассматриваемых правонарушений является общественный порядок и нравственность.

Общественный порядок – представляет собой сложившуюся в обществе систему отношений между людьми, которые складываются в результате соблюдения требований социальных норм (права, морали, обычаев), регулирующих поведение людей в общественных местах, реально обеспечивающих неприкосновенность личности граждан, защиту их прав и законных интересов, нормальное функционирование государственных и общественных институтов.

При совершении данного правонарушения может причиняться вред общественному спокойствию, имуществу, здоровью, чести и достоинству граждан, нарушаться нормальные условия их труда, отдыха и быта, функционирования государственных и общественных институтов.

Предметами правонарушений против общественного порядка и нравственности:

- О алкогольные, слабоалкогольные напитки, пиво (ст. 17.3, 17.4),
- О произведения, пропагандирующие культ насилия и жестокости (ст. 17.8),
- О нацистская символика или атрибутика (ст. 17.10),
- О экстремистские материалы (ст. 17.11).

Объективной стороны правонарушения данной группы выражается в противоправных действиях.

В качестве конструктивного признака объективной стороны по ряду составов выступает место совершения правонарушения (общественное место – ст. 17.1, 17.3, населенный пункт – 17.2, места, где курение запрещено – ст. 17.9, ночные дискотеки, культурно-развлекательные (ночные) клубы – ст. 17.12).

В некоторых статьях во вторых частях в качестве квалифицирующего признака предусмотрена повторность – совершение противоправных действий повторно в течение одного года после наложения административного взыскания (ч. 2 ст. 17.3, ч. 2 ст. 17.5, , ч. 2 ст. 17.6).

Все правонарушения рассматриваемой группы относятся к правонарушениям с формальным составом, и только правонарушение, предусмотренное ст. 17.6 КоАП – с материальным составом.

Субъект большинства административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и нравственность, – общий – физическое вменяемое лицо, достигшие 16-летнего возраста.

За совершение правонарушения, предусмотренного ст. 17.1 административная ответственность наступает с 14-летнего возраста.

За совершение правонарушения, предусмотренного ст. 17.4 административная ответственность наступает 18-летнего возраста.

Субъектами правонарушений, предусмотренных статьями 17.8, 17.10 и 17.11 КоАП наряду с физическими лицами, являются индивидуальные предприниматели и юридические лица.

Субъектами правонарушения, предусмотренного ст. 17.12 КоАП являются только индивидуальные предприниматели и юридические лица.

Субъективная сторона рассматриваемых правонарушений характеризуется преимущественно умышленной формой вины. В качестве обязательного признака субъективной стороны правонарушения, предусмотренного ст.17.1 является хулиганский мотив.

Мелкое хулиганство (ст. 17.1 КоАП)

Объект мелкого хулиганства – общественный порядок.

Объективную сторону мелкого хулиганства образуют альтернативные действия:

- 1) нецензурная брань в общественных местах,
- 2) оскорбительное приставание к гражданам;
- 3) другие умышленные действия, нарушающие общественный порядок, деятельность организаций или спокойствие граждан и выражающиеся в явном неуважении к обществу.

Перечень таких действий не является исчерпывающим, что находит свое подтверждение в словах «или другие действия». К ним следует относить: срывание головного убора, пускание дыма в лицо, учинение нецензурных надписей, отправление естественных надобностей в общественных местах, преграждение входа и выхода из помещения, навязывания разговора и др.

Объективная сторона мелкого хулиганства всегда характеризуется противоправным действием физического лица. Хулигану свойственны активные волевые вредоносные поступки, безнравственность поведения, циничное отношение к гражданам. Аморальность хулигана проявляется в стремлении своими действиями оскорбить, унижить незнакомого ему гражданина (оскорбительное приставание) либо добиться того же вредоносного эффекта путем употребления ненормативной лексики, например лексических оборотов «фени».

Оскорбительное приставание характеризуется дерзкими, навязчивыми действиями хулигана, наносящего моральный или физический вред знакомому ему лицу, несмотря на противодействие потерпевшего. Хулигану свойственна злостность противоправных проявлений, их многократная повторяемость, несовместимая с моральными устоями потерпевшего, которого подобные действия оскорбляют и унижают. Для квалификации действий нарушителя в качестве мелкого хулиганства большое значение имеет не только характер самих действий, но и обстановка, место и время их совершения.

Хулиганские действия могут совершаться в общественных местах и квартирах при непосредственном присутствии граждан. Между тем, следует иметь в виду, что для наличия состава мелкого хулиганства признак публичности совсем не обязателен. Мелкое хулиганство будет иметь место и в тех случаях, когда конкретное лицо, например, ночью демонстративно нарушило покой спящих граждан (громко нецензурно выражалось или пело песни) либо истоптало грядку с цветами, учинило непристойные записи, т.е. действия совершены в расчете на то, что в последствии они станут известны другим.

В соответствии с п. 3 постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь 24 марта 2005 г., № 1 «О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве» явное неуважение к обществу характеризуется заведомым пренебрежением виновным общепринятыми нормами поведения в обществе, активным противопоставлением своей

личности интересам общества или отдельных лиц, в том числе и в таких местах, которые не принято считать общественными, например лес, пустырь, поскольку соблюдение общественного порядка направлено на обеспечение спокойствия не только больших групп граждан, но и каждого члена общества в отдельности.

При сравнении мелкого хулиганства как административного проступка и хулиганства, квалифицируемого как преступление (ст. 339 УК), следует учитывать следующие обстоятельства:

а) физическое или моральное воздействие на потерпевшего в случае мелкого хулиганства всегда характеризуется менее значимой вредоносностью в отличие от насилия, применяемого к гражданам (или угрозы его применения) при совершении преступления;

б) объектом противоправных действий хулигана при совершении административного проступка является нематериальная субстанция – общественный порядок, при этом потерпевшему не причиняется имущественный вред либо последний незначителен. Если в результате хулиганских действий выявляется также и имущественный ущерб (уничтожение или повреждение личного имущества), то подобное правонарушение всегда квалифицируется как преступление (ч. 1 ст. 339 УК);

в) мелкое хулиганство – административный проступок несовместимо с квалифицирующими признаками хулиганства как преступления, такими как групповое правонарушение, действия, сопряженные с сопротивлением лицу, пресекающему нарушение общественного порядка, и другие, указанные в ч. 2, 3 ст. 339 УК.

По конструкции объективной стороны состав правонарушения – формальный. Для его квалификации наступление вредных последствий не является обязательным, и правонарушение считается оконченным с момента совершения противоправных действий.

С субъективной стороны мелкое хулиганство характеризуется прямым умыслом. Правонарушитель сознает, что его действия противоправны, он предполагает, что в результате их совершения будут нарушены общественный порядок, деятельность организаций или спокойствие граждан и желает действовать подобным образом.

Элементом субъективной стороны мелкого хулиганства является мотив удовлетворения индивидуальных потребностей самоутверждения путем игнорирования общепринятых норм поведения в обществе.

В своем внешнем проявлении хулиганский мотив проявляется в следующих случаях: 1) беспричинно совершаются действия, нарушающие общественный порядок; 2) хулиганские действия совершаются по незначительному поводу; 3) повод может быть уважительным, но сами действия выходят за рамки приличного поведения.

Субъект мелкого хулиганства – общий, физическое вменяемое лицо, достигшее 14-летнего возраста.

Распитие алкогольных, слабоалкогольных напитков или пива в общественном месте либо появление в общественном месте или на работе в состоянии опьянения (ст. 17.3 КоАП)

Объект правонарушения – общественный порядок, нравственность и человеческое достоинство личности.

Под нравственностью понимаются самые общие духовные начала человека, внутренние качества его души и особенности характера, проявляющиеся по отношению к людям и окружающей среде, и основанные на таких моральных категориях как добро, долг, честь и справедливость. Без попраения нравственности невозможно распитие алкогольных напитков в общественных местах или появление в пьяном виде. Подобные действия противоречат сложившимся в обществе нравственным категориям и поэтому особо выделены в отдельный состав комментируемого административного правонарушения.

Предметом правонарушения являются:

алкогольные напитки – водка, ликеро-водочные изделия, вино, коньяк, бренди, кальвадос, шампанское и другие напитки с объемной долей этилового спирта 7 и более процентов,[4]

пиво – напиток, получаемый путем сбраживания охмеленного солодового сусла пивными дрожжами, с объемной долей этилового спирта 0,5 и более процента;

слабоалкогольные напитки – напитки (за исключением кисломолочных напитков, кваса и пива) с объемной долей этилового спирта от 0,5 до 7 процентов.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 17.3 КоАП, образуют следующие альтернативные действия:

1) распитие алкогольных, слабоалкогольных напитков или пива на улице, стадионе, в сквере, парке, общественном транспорте или в других общественных местах, кроме мест, предназначенных для употребления алкогольных, слабоалкогольных напитков или пива,

По смыслу закона распитие – может подразумеваться как непосредственное употребление указанных напитков, так и любые подготовительные действия, направленные на употребление алкогольных напитков в последующем, предшествующие самому факту непосредственного распития.

2) появление в общественном месте в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и нравственность, характеризуется тем, что гражданин находится в общественном месте именно в той степени опьянения, которая оскорбляет человеческое достоинство и нравственность. О нахождении правонарушителя в таком состоянии могут свидетельствовать некоторые признаки его внешнего вида: неопрятный вид, следы падения на одежде, а также особенности его поведения: шатающаяся неустойчивая походка, выбрасывание ног при ходьбе, нахождение в общественном месте в бесчувственном (лежащем) состоянии, отсутствии ориентации в окружающей обстановке.

Обязательным признаком объективной стороны является место совершения правонарушения – улица, стадион, сквер, парке, общественном транспорте или в других общественных местах, кроме мест, предназначенных для употребления алкогольных, слабоалкогольных напитков или пива.

Согласно подпункта 1.15 ст. 11 Закона от 27.08.2008 № 429-3 «О государственном регулировании производства и оборота алкогольной, непищевой спиртосодержащей продукции и непищевого этилового спирта» розничная торговля алкогольными напитками в розлив запрещена, за исключением торговли данными напитками в следующих местах: стационарных объектах общественного питания, кроме объектов, в которых установлен запрет на розничную торговлю алкогольными напитками; объектах общественного питания производственных и строительных организаций, расположенных вне их территории, иных объектах общественного питания при проведении свадебных, юбилейных и других торжеств и ритуальных обрядов; поездах, на речных и морских судах Республики Беларусь, где имеются отдельно оборудованные объекты общественного питания, воздушных судах, выполняющих рейсы в иностранные государства; специально оборудованных винных магазинах (рюмочных или изолированных отделах); летних (сезонных) кафе, мини-кафе.

На перечисленных в предыдущем абзаце объектах допускается их распитие. Однако лицо, находящееся в этих местах, в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и нравственность, может быть привлечено к ответственности по ст. 17.3 КоАП по признаку нахождения в общественном месте в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и нравственность.

С субъективной стороны правонарушение в части распития алкогольных напитков в общественных местах характеризуется прямым умыслом. Лицо сознает, что его действия нарушают общественный порядок и нравственность, и желает действовать подобным образом.

В части появления в общественных местах в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и нравственность, правонарушение характеризуется как умыслом, так и неосторожностью. Лицо сознает, что своими действиями нарушает общественный порядок, оскорбляет человеческое достоинство и нравственность, желает этого или сознательно допускает либо относится к этому безразлично, либо без достаточных оснований рассчитывает на предотвращение наступления таких последствий или не

предвидит возможности их наступления, хотя при необходимой внимательности и предусмотрительности должно было и могло их предвидеть.

Субъектом правонарушения может быть только лицо, достигшее 16-летнего возраста, вменяемое.

Объектом правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 17.3 КоАП выступают общественные отношения, регулирующие общественный порядок, нравственность и человеческое достоинство личности, а также надлежащие условия труда граждан. Подобные действия противоречат сложившимся в обществе нравственным понятиям, поскольку появление на рабочем месте в состоянии опьянения, прежде всего, направлено на подрыв трудовой дисциплины, поверхностное и ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 17.3 КоАП образуют действия лица находящегося на рабочем месте в рабочее время в состоянии алкогольного, наркотического или токсикоманического опьянения. Сделав акцент на описании состояния правонарушителя, законодатель отказался от такой его характеристики как «пребывание в нетрезвом состоянии», а также вывел за рамки административной ответственности факты «распития» в производственных помещениях, наказуемые по КоАП 1984 г. Обозначение терминов «алкогольное, наркотическое, токсикоманическое опьянение» дано в Положении о порядке проведения медицинского освидетельствования иных лиц для установления факта употребления алкоголя, наркотических и токсикоманических средств и состояния опьянения, утвержденного постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 18.02.2003 г., № 10 (далее – Положение). Анализируя существующие виды опьянения, следует отметить, что алкогольное опьянение будет являться таковым при положительной пробе на алкоголь в выдыхаемом воздухе, концентрации алкоголя в крови (слюне) 0,5 промилле и выше. До указанной границы виновный не подлежит административной ответственности, несмотря на распитие алкогольных и иных, названных в диспозиции ч. 1 ст. 17.3 КоАП алкогольных напитков, а также пребывание на рабочем месте со степенью алкогольного опьянения не превышающей указанный выше уровень. Названные деяния выступают главным образом лишь в качестве оснований для наступления ответственности в сфере трудовых отношений, выражением которой служит расторжение трудового договора (контракта) по инициативе нанимателя по п. 7 ст. 42 ТК.

Факультативными признаками объективной стороны являются время и место совершения указанного административного правонарушения. Несмотря на факультативный характер указанных признаков, только их безусловное установление влечет за собой наличие состава данного административного правонарушения. Говоря о нахождении «на рабочем месте в рабочее время» в состоянии опьянения законодатель для уяснения указанных терминов формирует бланкетную диспозицию состава, отсылая к не имеющим административно-правового значения нормативным актам, основным из которых является Трудовой кодекс Республики Беларусь (далее – ТК).

Так, ч. 1 ст. 110 ТК дает определение рабочего времени, которым считается время, в течение которого работник в соответствии с трудовым, коллективным договорами, правилами внутреннего трудового распорядка обязан находиться на рабочем месте и выполнять свои трудовые обязанности.

Нахождение на рабочем месте в состоянии опьянения расценивается как административное правонарушение независимо от того, когда был установлен факт правонарушения: в начале рабочего дня или на его протяжении вплоть до самого окончания рабочего времени.

По смыслу законодательного определения «в рабочее время будет включаться, в частности, время простоя, опоздания на работу, прогула (неотработанное рабочее время), поскольку в подобных случаях работник обязан находиться на рабочем месте и исполнять свои трудовые обязанности» [5]. К рабочему времени также приравнивается «время работы,

выполненной по предложению, распоряжению или с ведома нанимателя сверх установленной продолжительности рабочего времени (сверхурочная работа, работа в государственные праздники, праздничные и выходные дни)» (ч. 2 ст. 110 ТК).

Рабочее время включает в себя и другие периоды. «В отдельных случаях, – подчеркивают в литературе, – законодательством в качестве рабочего времени признается время, предназначенное не для выполнения трудовых обязанностей – дополнительные перерывы для кормления ребенка, перерывы для обогрева при наружных работах в холодное время, перерывы для отдыха на погрузочно-разгрузочных работах и т.п.» ; «кроме того, в рабочее время включается время необходимое для приема пищи на тех работах, где по условиям производства перерыв установить нельзя (ч. 3 ст. 134 ТК), а также дополнительные специальные перерывы (ст. 135 ТК)» . Встречающиеся в литературе рассуждения относительно правового осмысления указанного термина позволяют характеризовать его как определенный соответствующими нормативными актами промежутки времени, в течение которого работник находится в распоряжении нанимателя на своем рабочем месте независимо от выполняемой им работы, обусловленной трудовым договором (контрактом), а также на иных местах, периоды нахождения на которых подлежат включению в рабочее время на законодательном уровне.

Таким образом, исходя из существующего на сегодняшний момент определения «рабочего времени», наличие которого выступает одним из оснований ответственности по ч. 2 ст. 17.3 КоАП, нельзя не отметить, его тесную связь с «рабочим местом», пребывание на котором является одной из характеристик в определении понятия «рабочего времени». Рабочее место определяется как «место постоянного или временного пребывания работника в процессе трудовой деятельности» (ч. 2 ст. 31 ТК). Иными словами к рабочему месту относится «определенный участок площади, на котором выполняется работа (офис, кабинет, торговый киоск)» . Определять рабочее место и его пределы с учетом специфики выполняемой работы, а также иных производственных обстоятельств, например, в виду перемещения (ч. 1 ст. 31 ТК), временного перевода (ст. 33 ТК), правомочен исключительно наниматель. В тоже время далеко не всегда можно достоверно установить пространственные пределы рабочего места. Ведь некоторые категории работников, выполняя свою трудовую функцию, осуществляют подвижную трудовую деятельность (например, почтальоны, водители экспедиторы и т.п.), а отдельные из них могут осуществлять свою трудовую деятельность в силу тех или иных причин на ином рабочем месте (участке работы) либо выполнять государственные или общественные обязанности в соответствии с ч. 3 ст. 101 ТК. В связи с этим привязку к рабочему времени в смысле ответственности по ч. 2 ст. 17.3 КоАП нельзя признать удачной. Зачастую распитие алкогольных и иных спиртных напитков, а также появление на работе в состоянии опьянения осуществляется на рабочем месте и после истечения рабочего времени. Указанные действия, в силу своей социальной и производственной опасности являются не менее опасными, чем распитие или появление в состоянии алкогольного опьянения в рабочий период. Однако квалифицировать их по ч. 2 ст. 17.3 КоАП нельзя. Более того, отдельные производственные помещения, исключаящие своим расположением и осуществляемыми в нем рабочими функциями доступ иных граждан, не могут быть даже отнесены к общественным местам, что исключает ответственность подобных действий на общих основаниях и по ч. 1 ст. 17.3 КоАП.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом. Лицо сознает, что его общественную опасность своего деяния, и желает действовать подобным образом.

Субъектом правонарушения может быть только лицо, достигшее 16-летнего возраста, вменяемое.

Квалифицированный состав правонарушения, предусмотренного в ст. 17.3. КоАП предусматривает совершение действий, предусмотренных частями 1 и 2 статьи, совершенных повторно в течение одного года после наложения административного взыскания за такие же нарушения. При этом годичный срок привлечения к ответственности

по ч. 2 ст. 17.3 КоАП подлежит исчислению с момента наложения взыскания за первое (последнее) правонарушение.

Для квалификации по ч. 3 ст. 17.3 КоАП не имеет значение, какие действия, предусмотренные частями 1 или 2 указанной статьи повлекли повторность, или были совершены в первый раз: распитие (любого из указанных спиртных напитков), или появление в общественном месте в пьяном виде или наоборот, или нахождение на рабочем месте в рабочее время в состоянии алкогольного, наркотического или токсикоманического опьянения.

### **Тема 25. Административные правонарушения против порядка управления, против правосудия и административной юрисдикции, против порядка приписки граждан к призывным участкам, призыва на воинскую службу и воинского учета**

Вопросы:

1. Общая характеристика и виды административных правонарушений против порядка управления.
2. Общая характеристика и виды административных правонарушений против правосудия и деятельности органов уголовной и административной юрисдикции.
3. Общая характеристика и виды административных правонарушений против порядка приписки граждан к призывным участкам, призыва на воинскую службу и воинского учета.

1. Общая характеристика и виды административных правонарушений против порядка управления

К административным правонарушениям против порядка управления в соответствии с главой 23 КоАП относятся деяния, предусмотренные статьями 23.1 – 23.85 КоАП.

Родовым объектом рассматриваемых правонарушений является совокупность близких между собой общественных отношений, создающих благоприятные условия для нормальной управленческой деятельности.

Можно выделить следующие видовые объекты – общественные отношения, возникающие по поводу:

О нормальных условий деятельности органов государственной власти, должностных лиц, негосударственных институтов и их представителей (ст. 23.1 – 23.5, 23.16 – 23.18, 23.23 – 23.28, 23.33, 23.40, 23.67, 23.79 – 23.83 и др.);

О установленного порядка регистрации по месту жительства, пересечения Государственной границы, пограничного режима и правил пребывания Беларусь, транзитного проезда (транзита) через Республику Беларусь (ст. 23.29 – 23.32, 23.53 – 23.55);

О установленного порядка оборота оружия, опасных веществ и предметов, полиграфического оборудования, специальных технических средств (ст. 23.36, 23.46 – 23.52, 23.62, 23.71);

О установленного порядка осуществления отдельных видов деятельности (23.57, 23.68 – 23.70, 23.74, 23.75);

О установленного порядка осуществления прав и обязанностей граждан и юридических лиц (23.9, 23.34, 23.39, 23.41 – 23.44, 23.64, 23.72, 23.73, 23.77 – 23.84);

О установленного порядка обращения документов, печатей, государственных наград и символов (ст. 23.21, 23.37, 23.38, 23.44, 23.45, 23.85),

О режимов чрезвычайных ситуаций и военного положения (ст. 23.58 – 23.60).

С объективной стороны ряд правонарушений данной группы совершается путем только противоправного действия (например, ст. 23.5 «Оскорбление должностного лица при исполнении им служебных полномочий», ст. 23.29 «Незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь», ст. 23.39 «Самоуправство», ст. 23.47 «Незаконные действия в отношении холодного оружия» и др.); отдельные – путем только бездействия (ст. 23.50 «Уклонение от реализации огнестрельного оружия или боеприпасов к



нему», ст. 23.60 «Неисполнение военно-транспортной обязанности», ст. 23.77 «Невыполнение обязанности по обращению за государственной регистрацией прав на земельный участок или жилой дом»). Объективная сторона большой группы правонарушений, связанных с нарушением установленного порядка осуществления отдельных видов деятельности или соблюдением общеобязательных правил, может выражаться как в противоправном действии, так и бездействии (ст. 23.1 «Неисполнение выраженного в установленной законодательством форме требования, предписания либо представления об устранении нарушения», ст. 23.2 «Воспрепятствование проведению проверки, ревизии, экспертизы», ст. 23.9 «Нарушение порядка декларирования доходов и имущества» и др.).

В одних составах в качестве обязательного признака объективной стороны является время совершения правонарушения (ч.2 ст.23.8 «Нарушение порядка обращения имущества в доход государства»), в других – место совершения правонарушения (ст.23.14 «Незаконное проникновение на специально охраняемые территории и объекты», ст. 23.29 «Незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь», ст. 23.30 «Нарушение пограничного режима» и др.), в третьих – способ совершения правонарушения (ст. 23.20 «Нарушение установленного порядка регистрации финансовых операций, подлежащих особому контролю»).

Подавляющее большинство составов правонарушений рассматриваемой группы по конструкции объективной стороны относятся к правонарушениям с формальным составом. Некоторые составы по конструкции объективной стороны являются материальными (ч.2 ст.23.27 «Нарушение законодательства при распоряжении государственным имуществом», ст. 23.35 «Умышленное повреждение или срыв печати (пломбы)», ч. 1 ст. 23.45 «Незаконные изготовление, реализация и ношение формы и знаков различия Вооруженных Сил Республики Беларусь, других войск и воинских формирований, военизированных организаций Республики Беларусь», ст. 23.37 «Утрата или незаконное уничтожение документов постоянного или долгосрочного хранения» и др.).

По ряду статей в качестве квалифицирующего признака состава правонарушения предусмотрена повторность совершения правонарушения в течение одного года после наложения административного взыскания (ч. 2 ст. 23.9 «Нарушение порядка декларирования доходов, имущества и источников денежных средств», ч. 2 ст. 23.15 «Прием на работу без документов», ч. 2,4 ст. 23.18 «Нарушение порядка представления данных государственной статистической отчетности», ч.3 ст. 23.34 «Нарушение порядка организации или проведения массового мероприятия или пикетирования» и др.).

Основание привлечения к административной ответственности по ст.23.14 «Незаконное проникновение на специально охраняемые территории и объекты», ст. 23.29 «Незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь», ст. 23.30 «Нарушение пограничного режима», ч.1-3, 5 ст. 23.31 «Нарушение режима Государственной границы Республики Беларусь», ст. 23.32 «Нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Республики Беларусь» является деяние в виде не только оконченного административного правонарушения, но и покушения на него.

Субъектами указанных административных правонарушений являются:

1. Лица, достигшие 16 летнего возраста – в большинстве составов правонарушений.
2. Лица, достигшие 14 летнего возраста (ст. 23.46, 23.47).
3. Должностные лица (ст. 23.15, 23.16, 23.25, 23.70).
4. Индивидуальные предприниматели (ст. 23.11-23.13, 23.61 и др.).
5. Юридические лица (ст. 23.17, 23.56, 23.58).
6. Специальный субъект (ч. 2 ст. 23.34 – организатор массового мероприятия, ч. 1 ст. 23.55 – иностранные граждане и лица без гражданства, ст. 23.69 – нотариус и др.).

При совершении правонарушений, предусмотренных ст. 23.14 «Незаконное проникновение на специально охраняемые территории и объекты», 23.29 «Незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь», 23.31 «Нарушение режима

Государственной границы Республики Беларусь» и 23.41 «Самовольное занятие земельного участка» административную ответственность может нести также и пособник со ссылкой на ч. 5,7 ст. 2.4 КоАП.

Субъективная сторона большинства правонарушений характеризуется умышленной формой вины, отдельных правонарушений – как умышленной, так и неосторожной формой вины.

В составах правонарушений, предусмотренных ст.23.3, 23.24, в качестве обязательного признака субъективной стороны предусмотрена цель совершения противоправных действий.

Совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями главы 23 КоАП, применяются следующие административные взыскания:

1. Предупреждение (ст. 23.1, 23.19, ч.1 ст.23.31, ст. 23.32, 23.34; 23.44).
2. Штраф – во всех статьях.
3. Штраф с конфискацией (ст.23.23, 23.44, 23.45, 23.46).
4. Административный арест (ст. 23.3, 23.4, 23.13, 23.34).

Административное взыскание за совершение правонарушения против порядка управления может быть наложено не позднее двух месяцев со дня его совершения, за совершение длящегося административного правонарушения – не позднее двух месяцев со дня его обнаружения либо прекращения в случае, когда такое правонарушение было прекращено до его обнаружения, а при совершении правонарушений, предусмотренных ст. 23.7 – 23.9, 23.11 – 23.13, 23.17, 23.20, 23.23, 23.27, 23.36, 23.42, ч. 1 ст. 23.45, ст. 23.52, 23.57, 23.74, 23.75, 23.80 – не позднее трех лет со дня его совершения и шести месяцев со дня его обнаружения.

В случаях повторного совершения деяний, предусмотренных ст. 23.47 «Незаконные действия в отношении холодного оружия», 23.46 «Незаконные действия в отношении газового, пневматического или метательного оружия», 23.56 «Нарушение законодательства о пожарной безопасности», 23.29 «Незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь», 23.40 «Незаконное пользование эмблемой или наименованием Красного Креста, Красного Полумесяца», 23.41 «Самовольное занятие земельного участка» в течение одного года после наложения административного взыскания наступает уголовная ответственность по ч. 1 ст. 296, ч. 1 ст. 297, ч. 1 ст. 304, ч. 1 ст. 371, ст. 385, ст. 386 УК соответственно.

Рассмотрим отдельные составы правонарушений главы 23 КоАП Республики Беларусь.

Неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица при исполнении им служебных полномочий

(ст. 23.4 КоАП).

Объект правонарушения – общественные отношения, складывающиеся по поводу нормальных условий управленческой деятельности государственных органов и их должностных лиц.

Потерпевший – должностное лицо государственного органа.

Согласно ст. 1.3 КоАП должностным лицом признается физическое лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, либо лицо, уполномоченное в установленном порядке на совершение юридически значимых действий, а также государственный служащий, имеющий право в пределах своей компетенции отдавать распоряжения или приказы и принимать решения относительно лиц, не подчиненных ему по службе.

Объективную сторону правонарушения образуют действия конкретного человека, оказывающего неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица государственного органа при исполнении им служебных полномочий.

Согласно п. «в» постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 17 сентября 1993 г. № 7 «О судебной практике по делам о посягательстве на жизнь, здоровье и достоинство работников милиции, народных дружинников, военнослужащих или иных лиц в связи с выполнением ими служебных обязанностей или общественного долга по охране общественного порядка», неповиновение выражается в отказе от исполнения законных требований работника милиции или иного лица при выполнении ими обязанностей по охране общественного порядка.

Неповиновение законному распоряжению или требованию образует состав данного правонарушения лишь в том случае, если неповиновение проявляется только в отказе от исполнения неоднократных, настойчивых, законных распоряжений или требований должностного лица. Если лицо оказывает сопротивление, то может наступить уголовная ответственность по ст. 363 УК Республики Беларусь. Под сопротивлением следует понимать активное физическое противодействие применению сотрудником ОВД или иным лицом, выполнявшим обязанности по охране общественного порядка, физической силы, специальных средств и других предусмотренных законом принудительных мер пресечения к правонарушителю.

Под законными понимаются распоряжения или требования, которые не выходят за пределы предоставленных должностному лицу полномочий и осуществляются с соблюдением установленного законом порядка. Законная деятельность должна осуществляться в строго установленных формах. Однако бывают ситуации, когда устанавливается, что совершенные сотрудником ОВД действия признаются незаконными. В литературе отмечалось, что законность действий должностного лица не должна определяться исходя из фактической правильности или неправильности: эти действия должны быть формально законными. Незаконность действий должна быть очевидна как для потерпевшего от этих действий, так и для третьих лиц. Данная ситуация возможна при грубых нарушениях прав и законных интересов гражданина, поэтому незаконность действий должностных лиц будет очевидна. В таких случаях причинение вреда порядку управления со стороны лица, оказавшему неповиновение, не наступает, а следовательно, не будет и состава рассматриваемого правонарушения.

Если лицо совершило несколько административных правонарушений одновременно и деяния не охватывались единым намерением правонарушителя (например, лицо, находящееся в общественном месте в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, отказывается от требования работника милиции следовать в отдел внутренних дел для разбирательства), наложение административного взыскания производится» в соответствии со ст. 7.4 КоАП.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом. Лицо осознает, что отказывается выполнить законное распоряжение или требование должностного лица государственного органа при исполнении им служебных полномочий, и желает действовать подобным образом.

Субъектом правонарушения может быть любое лицо, достигшее 16-летнего возраста, вменяемое. Лицо, оказывающее неповиновение, не должно быть подчинено по службе должностному лицу, которому оно оказывает неповиновение.

Нарушение порядка организации или проведения массового мероприятия или пикетирования (ст. 23.34 КоАП).

Объект правонарушения – общественные отношения в области государственного управления, связанные с порядком организации или проведения массового мероприятия или пикетирования.

Согласно ст. 35 Конституции Республики Беларусь свобода собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования, не нарушающих правопорядок и права других граждан, гарантируется государством. Порядок организации и проведения указанных мероприятий определяется Законом «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь». Действие этого Закона не распространяется на собрания трудовых коллективов,

политических партий, общественных объединений, профессиональных союзов и иных организаций, проводимых в закрытых помещениях в соответствии с иным законодательством, их уставами и положениями.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 23.34 КоАП, образуют действия конкретного человека, нарушающего установленный порядок организации или проведения собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации, иного массового мероприятия, или пикетирования.

В соответствии со ст. 10 Закона «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» массовые мероприятия, а также выступления их участников проводятся в определенное время и в обусловленном месте в соответствии с целями, указанными в заявлении.

Запрещается проведение массовых мероприятий, если их целью является осуществление пропаганды войны или экстремистской деятельности.

Согласно ст. 11 указанного закона при проведении массового мероприятия его участники обязаны соблюдать общественный порядок и выполнять все законные требования организаторов проводимого массового мероприятия, сотрудников органов внутренних дел и представителей общественности, выполняющих обязанности по охране общественного порядка.

Во время проведения собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации или пикетирования их организаторам и участникам запрещается:

- О препятствовать движению транспорта и пешеходов;
- О создавать помехи для бесперебойного функционирования организаций;
- О устанавливать палатки, иные временные сооружения;
- О воздействовать в какой бы то ни было форме на сотрудников органов внутренних дел в целях воспрепятствования выполнению ими служебных обязанностей, а также на представителей общественности, выполняющих обязанности по охране общественного порядка;

О иметь при себе холодное, огнестрельное, газовое или иное оружие, взрывчатые вещества и боеприпасы, их имитаторы и муляжи, а также специально изготовленные или приспособленные предметы, использование которых может представлять угрозу жизни и здоровью людей либо причинить материальный ущерб гражданам и организациям;

О осуществлять пропаганду войны или экстремистскую деятельность, в том числе с использованием плакатов, транспарантов или иных средств;

О действовать методами, создающими угрозу общественной безопасности, жизни и здоровью участников указанных мероприятий или других лиц, либо скрывать свои лица под масками;

О пользоваться флагами, вымпелами, не зарегистрированными в установленном порядке, а также эмблемами, символами, плакатами и транспарантами, содержание которых направлено на причинение ущерба общественному порядку, правам и законным интересам граждан.

Собрания, митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирования вблизи зданий резиденции Президента Республики Беларусь, Национального собрания Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, телерадиоцентра могут проводиться на расстоянии не менее 200 м, а вблизи зданий республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, дипломатических представительств и консульских учреждений, судов, органов прокуратуры – на расстоянии не менее 50 м.

Не допускается проведение собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования на объектах метрополитена, железнодорожного, водного и воздушного транспорта, а также на расстоянии менее 50 м от территорий предприятий, учреждений, организаций, обеспечивающих обороноспособность, безопасность государства и жизнедеятельность населения (общественный транспорт, снабжение водой, электроэнергией,

теплом и другими энергоносителями, больницы, детские дошкольные учреждения, школы, поликлиники).

Собрания, митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирования могут проводиться с 8 до 22 часов.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется умышленной формой вины, в виде прямого умысла. Лицо осознавало, что нарушает установленный порядок организации или проведения массового мероприятия и желало действовать подобным образом.

Субъект правонарушения – общий – физическое вменяемое лицо, достигшее 16-летнего возраста.

Объективную сторону правонарушения в соответствии с ч.2 ст. 23.34 КоАП, образуют действия, предусмотренные ч. 1 указанной статьи, совершенные организатором собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации, иного массового мероприятия или пикетирования.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется умышленной формой вины, в виде прямого умысла. Лицо осознавало, что нарушает установленный порядок организации или проведения массового мероприятия и желало действовать подобным образом.

Субъект правонарушения – специальный – физическое вменяемое лицо, достигшее 18-летнего возраста, которое является организатором указанных мероприятий.

Организаторами собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации или пикетирования могут выступать граждане Республики Беларусь, постоянно проживающие на ее территории, достигшие 18-летнего возраста и обладающие избирательным правом.

Организатором признается гражданин, указанный в данном качестве в заявлении о проведении собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации или пикетирования и взявший на себя в письменной форме обязательство по обеспечению организации названного мероприятия, или лицо, фактически выполняющее организаторские функции по подготовке и проведению этих мероприятий.

Если инициаторами собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации или пикетирования выступают политические партии, общественные объединения, профессиональные союзы и другие организации, они определяют организаторов данного мероприятия.

Организатор массового мероприятия или лицо, ответственное за организацию и проведение массового мероприятия, обязан:

О постоянно присутствовать на проводимом массовом мероприятии;

О обеспечивать соблюдение условий и порядка проведения массового мероприятия, безопасность граждан, сохранность зданий, сооружений, транспортных средств и другого имущества, а также зеленых насаждений;

О выполнять все законные требования сотрудников органов внутренних дел и представителей общественности, выполняющих обязанности по охране общественного порядка, и содействовать им в обеспечении общественного порядка;

О при обнаружении во время проведения массового мероприятия осуществления участниками массового мероприятия экстремистской деятельности либо по требованию уполномоченных должностных лиц государственного органа, осуществляющего противодействие экстремизму, незамедлительно принять меры по пресечению экстремизма;

О в случае прекращения проводимого массового мероприятия решение об этом довести до сведения его участников;

О иметь отличительный знак организатора проводимого массового мероприятия (нарукавная повязка, бейдж и т.п.);

О являться по приглашению руководителя (его заместителя) соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа или органа внутренних дел для уточнения вопросов, связанных с проведением массового мероприятия;

О произвести не позднее 10 дней после проведения массового мероприятия оплату расходов, связанных с охраной общественного порядка, медицинским обслуживанием и уборкой территории, в соответствии с решением местного исполнительного и распорядительного органа, на территории которого проводилось массовое мероприятие.

В части 3 ст. 23.34 КоАП предусмотрен квалифицированный состав правонарушения, который образуют деяния, предусмотренные ч. 1 и 2 рассматриваемой статьи, совершенные повторно в течение одного года после наложения административного взыскания за такие же нарушения.

В части 4 ст. 23.34 КоАП предусмотрен квалифицированный состав правонарушения, который образуют деяния, предусмотренные ч. 1 рассматриваемой статьи, совершенные за вознаграждение, влекущие наложение взыскания в виде штрафа в размере от тридцати до пятидесяти базовых величин или административного ареста.

В части 5 ст. 23.34 КоАП предусмотрен квалифицированный состав правонарушения, который образуют деяния, предусмотренные частью 2, сопровождающиеся выплатой вознаграждения за участие в собрании, митинге, уличном шествии, демонстрации, пикетировании.

К административной ответственности по ч. 5 ст. 23.34 КоАП помимо организатора указанных мероприятий могут быть привлечены и юридические лица.

Самоуправство (ст. 23.39).

Объект правонарушения – общественные отношения, складывающиеся по поводу установленного нормативными актами порядка реализации гражданами своих прав и обязанностей. Дополнительным объектом могут выступать права и законные интересы граждан, а также государственные или общественные интересы.

Объективная сторона правонарушения выражается в совершении активных действий. Обязательным элементом состава является способ выполнения действия – виновное лицо действует самовольно, избирая произвольную форму поведения, которая не соответствует установленному законодательством Республики Беларусь порядку осуществления гражданами своих прав и обязанностей.

По конструкции объективной стороны состав правонарушения – формальный. Правонарушение считается оконченным с момента совершения самовольных действий, независимо от наступивших последствий.

Если самовольное осуществление своего действительного или предполагаемого права, совершенное с нарушением, повлекло причинение ущерба на сумму в 100 и более раз превышающую размер базовой величины, либо существенного вреда правам и законным интересам граждан или государственным и общественным интересам, то такие действия влекут уголовную ответственность по ст. 383 УК.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется умышленной формой вины, в виде прямого умысла. Лицо осознавало, что нарушает установленный законодательством Республики Беларусь порядок реализации своих прав и обязанностей и желало действовать подобным образом.

Субъект правонарушения – общий – физическое вменяемое лицо, достигшее 16-летнего возраста.

Незаконные действия в отношении газового, пневматического или метательного оружия (ст. 23.46)

Объект правонарушения – общественные отношения, складывающиеся по поводу установленного порядка обращения газового, пневматического или метательного оружия.

Предметом правонарушения являются:

газовое оружие – оружие, в котором в качестве поражающего элемента используются вещества слезоточивого или раздражающего действия;

пневматическое оружие – оружие, в котором для метания поражающего элемента используется энергия сжатого, сжиженного или отвержденного газа;

метательное оружие – оружие, в котором для метания поражающего элемента используются мускульная сила человека либо механическое устройство[4].

Объективная сторона правонарушения выражается в альтернативных действиях: незаконные ношение либо перевозка газового, пневматического или метательного оружия.

Под ношением понимается нахождение оружия в одежде или непосредственно на теле обвиняемого, а также их переноска в сумках, портфелях и т.п. предметах.

Перевозка означает перемещение этих предметов в пространстве независимо от способа транспортировки, но не непосредственно при виновном. Нахождение оружия в транспортном средстве следует квалифицировать в зависимости от конкретных обстоятельств дела как хранение, перевозку или ношение.

Ношение или перевозка газового, пневматического или метательного оружия будут считаться незаконными при совершении указанных действий лицом, не имеющим соответствующего разрешения, либо в отношении запрещенных к обращению предметов.

В соответствии со ст. 14 Закона Республики Беларусь 13 ноября 2001 г. N 61-З (в ред. от 20.06.2008 N 348-З) «Об оружии» Газовые пистолеты и револьверы, сигнальное оружие граждане Республики Беларусь имеют право приобретать на основании разрешения с последующей регистрацией их в 10-дневный срок в органах внутренних дел по месту жительства при представлении документа об уплате государственной пошлины за выдачу разрешения на хранение и ношение гражданского оружия. Общее количество приобретенных гражданином Республики Беларусь перечисленных типов оружия не должно превышать 2 единиц.

В соответствии со ст. 8 Закона «Об оружии» на территории Республики Беларусь запрещаются:

оборот в качестве служебного и гражданского оружия газового оружия, в котором в качестве поражающего элемента используются вещества, не разрешенные к применению Министерством здравоохранения Республики Беларусь;

оборот в качестве служебного и гражданского оружия газовых или сигнальных пистолетов и револьверов, конструкция которых позволяет вести стрельбу пулевыми или дробовыми патронами;

ношение оружия, принимающими участие в собраниях, митингах, уличных шествиях, демонстрациях, пикетировании и других массовых мероприятиях.

По конструкции объективной стороны состав правонарушения – формальный. Правонарушение считается оконченным с момента совершения любого из указанных действий.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом. Лицо сознает общественно опасный характер своего деяния и желает действовать подобным образом.

Субъект правонарушения – общий, физическое вменяемое лицо, достигшее 14-летнего возраста.

Незаконные действия в отношении холодного оружия (ст. 23.47)

Объект правонарушения – общественные отношения, складывающиеся по поводу установленного порядка обращения холодного оружия.

Предметом правонарушения является:

холодное оружие – оружие, предназначенное для поражения цели при помощи мускульной силы человека при непосредственном контакте этого оружия с объектом поражения.

Объективная сторона правонарушения выражается в альтернативных действиях: незаконные ношение либо перевозка холодного оружия. Содержание указанных действий было рассмотрено для правонарушения, предусмотренного ст. 23.46 КоАП.

В соответствии со ст. 8 Закона «Об оружии» на территории Республики Беларусь запрещаются:

оборот в качестве служебного и гражданского оружия кистеней, кастетов, сурикенов, бумерангов и других специально изготовленных для использования в качестве оружия предметов ударно-дробящего и метательного действия, за исключением спортивных снарядов;

оборот в качестве служебного и гражданского оружия холодного оружия и ножей, клинки которых либо автоматически извлекаются из рукоятки при нажатии на кнопку или рычаг и фиксируются ими, либо выдвигаются за счет силы тяжести или ускоренного движения и автоматически фиксируются, при длине клинка более 90 мм;

ношение оружия, принимающими участие в собраниях, митингах, уличных шествиях, демонстрациях, пикетировании и других массовых мероприятиях;

ношение гражданами в целях самообороны холодного оружия, за исключением случаев перевозки или транспортировки указанного оружия.

По конструкции объективной стороны состав правонарушения – формальный. Правонарушение считается оконченным с момента совершения любого из указанных действий.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом. Лицо сознает общественно опасный характер своего деяния и желает действовать подобным образом.

Субъект правонарушения – общий, физическое вменяемое лицо, достигшее 14-летнего возраста.

Нарушение правил обращения с огнестрельным оружием, взрывоопасными, легковоспламеняющимися, едкими веществами или пиротехническими изделиями (ст. 23.48 КоАП)

Объект правонарушения – общественные отношения, складывающиеся по поводу установленного порядка обращения с огнестрельным оружием, взрывоопасными, легковоспламеняющимися, едкими веществами или пиротехническими изделиями.

Предметом правонарушения являются:

огнестрельное оружие – оружие, которое производит выстрел, предназначено или может быть легко приспособлено для производства выстрела или ускорения пули или снаряда за счет энергии взрывчатого вещества;

боеприпасы – устройства и предметы, непосредственно предназначенные для поражения цели, выполнения задач, способствующих ее поражению, и содержащие разрывной, пиротехнический или метательный заряды либо их сочетание;

взрывоопасные вещества – вещества и смеси, обладающие способностью к взрыву, т.е. быстрому самораспространяющемуся химическому превращению, в результате которого выделяется большое количество энергии;

легковоспламеняющиеся вещества – вещества, способные самовозгораться под воздействием внешней среды или имеющие низкую температуру возгорания;

едкие вещества – кислоты, щелочи и другие вещества, способные разъедать ткани и материалы или вызывать химические ожоги;

пиротехнические изделия – осветительные, зажигательные или дымовые устройства военного или мирного назначения (осветительные или сигнальные ракеты, фейерверки, дымовые пашки и т.д.).

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч.1 ст. 23.48 КоАП, образуют альтернативные действия конкретного человека, нарушающего правила: учета, хранения, использования, перевозки, или пересылки огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывоопасных, легковоспламеняющихся, едких веществ или пиротехнических изделий.

Под нарушением правил обращения с указанными предметами следует понимать их неисполнение или ненадлежащее исполнение либо совершение действий, прямо запрещенных правилами.



Соблюдение правил учета огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывоопасных, легковоспламеняющихся, едких веществ или пиротехнических изделий предполагает получение разрешений на их оборот, отражение в специальных журналах движения веществ (возврат, выдача и т.д.), составление необходимых документов и т.д.

Правила их хранения предписывают создание условий, исключая возможности их хищения или утраты (содержание в специальных помещениях и емкостях, под охраной, возможности доступа только уполномоченных лиц и т.д.).

Правила использования устанавливают определенный порядок изготовления, испытания, сбора и уничтожения указанных предметов (соблюдение технологических параметров, порядка и способов уничтожения или сбора и т.п.).

Правила перевозки предусматривают определенный порядок погрузки, выгрузки и транспортировки этих предметов (обязательное получение разрешения на перевозку, погрузка и выгрузка в специальных местах, сопровождение охраной или уполномоченными лицами, в соответствующей таре или упаковке, на определенном виде транспорта и т.д.).

По конструкции объективной стороны состав правонарушения – формальный. Правонарушение считается оконченным с момента совершения любого из указанных деяний.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом. Лицо сознает, что нарушает установленный порядок обращения с огнестрельным оружием, взрывоопасными, легковоспламеняющимися, едкими веществами или пиротехническими изделиями и желает действовать подобным образом.

Субъект правонарушения – общий, физическое вменяемое лицо, достигшее 16-летнего возраста.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 23.48 КоАП, образуют те же действия, совершенные лицом, которое в течение года было подвергнуто административному взысканию заодно из нарушений, предусмотренных ч. 1 рассматриваемой статьи.

Проживание без регистрации либо без документов, удостоверяющих личность (ст. 23.53 КоАП)

Объект правонарушения – общественные отношения, складывающиеся по поводу установленного порядка регистрации по месту жительства и получением документов, удостоверяющих личность. Данный порядок регламентируется Положением о регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 07.09 2007 г., № 413 .

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 23.53 образует бездействие лица, выражающееся в неисполнении обязанности зарегистрироваться по месту или месту пребывания. Согласно п. 13 Положения о регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания для регистрации по месту жительства гражданин обязан не позднее одного месяца со дня прибытия на новое место жительства обратиться к лицу, ответственному за регистрацию, а при его отсутствии – в орган регистрации. В указанный срок не включается время, в течение которого гражданин по уважительной причине (тяжелая болезнь, служебная командировка и другие), подтверждаемой соответствующими документами, не мог обратиться за регистрацией.

В случае временного выезда из места жительства на срок более одного месяца гражданин вправе зарегистрироваться по месту пребывания. Иностранцы граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие в Республике Беларусь, временно выехавшие из места жительства, обязаны зарегистрироваться по месту пребывания не позднее одного месяца со дня прибытия. Граждане, прибывшие из другого населенного пункта для получения образования в учреждениях образования и организациях, реализующих образовательные программы послевузовского образования, в дневной форме получения образования, обязаны зарегистрироваться на срок получения образования по месту пребывания, а граждане Республики Беларусь, не обеспеченные жилой площадью в

общежитии, – по месту пребывания по месту нахождения учреждения образования и организации, реализующей образовательную программу послевузовского образования.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется как умышленной формой вины в виде прямого умысла, так и неосторожной формой вины в виде небрежности.

Субъект правонарушения – специальный, гражданин Республики Беларусь, а также иностранный гражданин и лицо без гражданства, в том числе которым предоставлен статус беженца или предоставлено убежище в Республике Беларусь, постоянно проживающие в Республике Беларусь, достигшие 16-летнего возраста, вменяемые.

В части 2 ст. 23.53 КоАП предусмотрен квалифицированный состав рассматриваемого правонарушения, который образуют деяние, предусмотренное ч. 1 рассматриваемой статьи, совершенные повторно в течение одного года после наложения административного взыскания за такие же нарушения.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 23.53 образует бездействие лица, выражающееся в неисполнии обязанности обратиться в государственный орган для получения документов, удостоверяющих личность, либо для замены недействительных документов, удостоверяющих личность.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется как умышленной формой вины в виде прямого умысла, так и неосторожной формой вины в виде небрежности.

Субъект правонарушения – специальный, гражданин Республики Беларусь, а также иностранный гражданин и лицо без гражданства, в том числе которым предоставлен статус беженца или предоставлено убежище в Республике Беларусь, постоянно проживающие в Республике Беларусь, достигшие 16-летнего возраста, вменяемые.

По конструкции объективной стороны состав правонарушений, предусмотренных ч. 1 – 3 ст. 23.53 – формальный. Данное правонарушение является длящимся и будет считаться оконченным с момента его обнаружения или прекращения. Прекращением правонарушения следует признавать действия лица направленные на выполнение соответствующих обязанностей (подача документов в компетентные органы для регистрации, обращение с заявлением для получения или замены документов, удостоверяющих личность).

2. Общая характеристика и виды административных правонарушений против правосудия и деятельности органов уголовной и административной юрисдикции

Родовым объектом рассматриваемых правонарушений является совокупность близких между собой общественных отношений, создающих благоприятные условия для нормальной деятельности суда, органов уголовной и административной юрисдикции.

Например, объектом правонарушений, предусмотренных ст. 24.1, 24.2, являются общественные отношения, обеспечивающие нормальную деятельность органов правосудия, ст. 24.11 – обеспечивающие нормальную деятельность следственных изоляторов и иных мест лишения свободы.

Объективная сторона одних правонарушений данной группы может выражаться только путем действия (ст. 24.4, 24.11), других – бездействия (ст. 24.5, 24.7, 24.9 и 24.10), остальных – как действия, так и бездействия (ст. 24.1 – 24.3, 24.6, 24.8 и 24.12).

В отдельных составах в качестве обязательного признака объективной стороны названы: место совершения правонарушения (ст. 24.11 – следственный изолятор, исправительное учреждение, исполняющее наказание в виде лишения свободы, или арестный дом), время совершения правонарушения (ст. 24.9 – установленный судебным исполнителем срок), обстановка совершения правонарушения (ст. 24.1 – во время судебного заседания).

Все составы правонарушений рассматриваемой группы по конструкции объективной стороны относятся к правонарушениям с формальным составом.

Субъект основного массива административных правонарушений против правосудия и деятельности органов уголовной и административной юрисдикции – общий, физическое вменяемое лицо, достигшее 16-летнего возраста,

Специальный субъект указан в составах правонарушений, предусмотренных ст. 24.3 (должностное лицо), ст. 24.12 (лицо, в отношении которого установлен превентивный надзор). При совершении правонарушения, предусмотренного ст. 24.10 к ответственности может быть привлечено юридическое лицо.

Субъективная сторона указанных правонарушений характеризуется умышленной формой вины.

Административное взыскание за совершение правонарушения против правосудия и деятельности органов уголовной и административной юрисдикции может быть наложено не позднее двух месяцев со дня его совершения, за совершение длящегося административного правонарушения – не позднее двух месяцев со дня его обнаружения либо прекращения в случае, когда такое правонарушение было прекращено до его обнаружения.

В случае повторности совершения деяний, предусмотренных ст. 24.11 «Передача запрещенных предметов лицам, содержащимся в местах лишения свободы», и систематичности (более двух раз) совершения деяний, предусмотренных ст. 24.12 «Несоблюдение требований превентивного надзора» в течение одного года после наложения мер административного взыскания наступает уголовная ответственность по ст. 412 и 421 УК соответственно.

Непринятие мер по частному определению (постановлению) суда или представлению судьи, органа дознания, следователя или прокурора  
(ст. 24.3 КоАП)

Объект правонарушения – общественные отношения в области правосудия, обеспечивающие нормальные условия деятельности суда, прокуратуры, органов, осуществляющих предварительное следствие или дознание.

Объективная сторона правонарушения выражается в альтернативных бездействиях:

1) оставление без рассмотрения частного определения (постановления) суда или представления об устранении нарушений законодательства, причин и условий, способствующих совершению правонарушений, внесенного Следственным комитетом, ОВД, прокуратуры, государственной безопасности, пограничной службы, таможенными органами, органом государственной охраны, органами финансовых расследований Комитета государственного контроля, органами и подразделениями по чрезвычайным ситуациям, лицом, производящим дознание, следователем;

2) непринятие мер к устранению указанных в них нарушений;

3) несвоевременный ответ на такое частное определение (постановление) или представление.

В соответствии со ст. 10.31 ПИКоАП ст. 33, 199 УПК Республики Беларусь должностные лица государственных органов и иных организаций обязаны в течение месяца со дня поступления частного определения или предложения сообщить о принятых мерах по устранению нарушений законодательства, причин и условий, способствующих совершению правонарушений, органам, их вынесшим и направившим.

По конструкции объективной стороны состав правонарушения – формальный. Данное правонарушение является длящимся и будет считаться оконченным с момента его обнаружения или прекращения, по истечении одного месяца с момента получения частного определения или предложения сообщить.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется умышленной формой вины в виде прямого умысла. Лицо осознает, что воздерживается от выполнения обязательных законных требований соответствующих государственных органов и желает бездействовать подобным образом.

Субъект правонарушения – специальный – должностное лицо.

Уклонение от явки в орган, ведущий административный или уголовный процесс, либо к судебному исполнителю (ст. 24.6 КоАП)

Объект правонарушения общественные отношения в области правосудия, обеспечивающие нормальные условия деятельности органов, ведущих административный или уголовный процесс, дознания или предварительного следствия, судебных исполнителей.

Объективная сторона правонарушения выражается в уклонении без уважительных причин от явки в орган, ведущий административный или уголовный процесс, либо в орган дознания или предварительного следствия.

Согласно положений статей главы 6 УПК и главы 4 ПИК оАП участники уголовного или административного процесса обязаны являться по вызовам органов, ведущих административный или уголовный процесс, дознания или предварительного следствия.

К уважительным причинам можно отнести тяжелую болезнь лица или его родственников, смерть близких, стихийные бедствия, катастрофы, аварии и иные обстоятельства, препятствующие явке вызванного лица в указанные органы.

По конструкции объективной стороны состав правонарушения – формальный. Правонарушение будет окончено с момента неявки в соответствующий орган по первому вызову.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом. Лицо осознает общественную опасность своего действия или бездействия и желает их совершить.

Субъект правонарушения – общий, физическое вменяемое лицо, достигшее 16-летнего возраста.

Передача предметов или веществ лицу, содержащемуся в следственном изоляторе, исправительном учреждении, исполняющем наказание в виде лишения свободы, или арестном доме, либо получение от него предметов и веществ (ст. 24.11 КоАП)

Объект правонарушения – общественные отношения в области правосудия, обеспечивающие нормальные условия деятельности следственных изоляторов, исправительных учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, или арестных домов.

Предметом правонарушения являются – предметы или вещества, хранение или использование которых ограничено, сверх разрешенного количества, либо предметов или веществ, хранение и использование которых запрещено.

Перечень предметов и веществ, разрешенных иметь при себе осужденным, установлен приложением № 34 к Правилам внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденных постановлением МВД Республики Беларусь 20 октября 2000 г. № 17.

Объективную сторону правонарушения образуют альтернативные действия:

- 1) передача любым способом лицам, содержащимся в следственных изоляторах или иных местах лишения свободы, запрещенные для передачи предметы и вещества,
- 2) получение от такого лица указанных предметов или веществ с целью выноса за пределы следственного изолятора, исправительного учреждения, исполняющего наказание в виде лишения свободы, или арестного дома.

Например, в соответствии с п. 169 Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений во время проведения свиданий не допускается передача осужденным или осужденными каких-либо документов, записей, чертежей и тому подобного.

По конструкции объективной стороны состав правонарушения – формальный. Правонарушение будет окончено с момента совершения любого действия, направленного на получение или передачу запрещенных предметов или веществ, независимо от того, получил ли адресат возможность пользования предметом правонарушения.

Субъективная сторона правонарушения характеризуется умышленной формой вины в виде прямого умысла. Лицо осознает общественную опасность своего действия и желает его совершить.

Субъект правонарушения – общий, физическое вменяемое лицо, достигшее 16-летнего возраста.

Несоблюдение требований превентивного надзора  
(ст. 24.12 КоАП)

Объект правонарушения – общественные отношения в области правосудия, складывающиеся по поводу установленного порядка осуществления превентивного надзора.

Объективная сторона правонарушения может выражаться как в действиях или бездействиях несоответствующих требованиям превентивного надзора, установленных в определении (постановлении) суда об установлении превентивного надзора.

В соответствии с ч.7 ст. 80 УК Республики Беларусь суд при установлении превентивного надзора или при его осуществлении может обязать лицо, за которым установлен превентивный надзор, соблюдать следующие требования превентивного надзора:

- 1) не посещать определенные места;
- 2) не покидать свое жилище в определенное время суток;
- 3) являться в орган внутренних дел для регистрации от одного до четырех раз в месяц.

Согласно ст. 201 Уголовно-исполнительного кодекса (далее – УИК) лицо, за которым установлен превентивный надзор, обязано выполнять следующие требования превентивного надзора:

1) прибыть в установленный администрацией исправительного учреждения, исправительного учреждения открытого типа, арестного дома или лечебно-трудового профилактория срок к избранному месту жительства и зарегистрироваться в органе внутренних дел;

2) являться по вызову в орган внутренних дел в указанный срок и давать пояснения по вопросам соблюдения им требований превентивного надзора;

3) уведомлять орган внутренних дел о перемене места работы и (или) жительства;

4) выезжать за пределы района (города) по служебным и личным делам только с согласия органа внутренних дел.

Лицо, за которым установлен превентивный надзор, не должно совершать преступлений и административных правонарушений.

Превентивный надзор устанавливается на сроки:

1) за лицом, допустившим особо опасный рецидив преступлений – до снятия судимости;

2) за остальными лицами – от шести месяцев до двух лет.

По конструкции объективной стороны состав правонарушения – формальный. Правонарушение будет окончательным с момента совершения любого действия или бездействия, нарушающего требования превентивного надзора.

Субъективная сторона правонарушения характеризуется умышленной формой вины в виде прямого умысла. Лицо осознает, что нарушает установленные в отношении него требования превентивного надзора и желает действовать подобным образом.

Субъект правонарушения – специальный – лицо, в отношении которого в соответствии с ч. 3 или 4 ст. 80 УК вынесено определение (постановление) суда об установлении превентивного надзора.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 24.12 КоАП, образуют деяния (действия или бездействие) поднадзорного, не соблюдающего требований превентивного надзора без уважительных причин, совершенные в течение одного года после наложения административного взыскания за совершения правонарушения, предусмотренной ч. 1 ст. 24.12 КоАП.

Субъект правонарушения – специальный – лицо, в отношении которого в соответствии с ч. 3 или 4 ст. 80 УК вынесено определение (постановление) суда об установлении превентивного надзора, которое совершило то же деяние в течение одного года после наложения административного взыскания.

Несоблюдение требований превентивного надзора без уважительных причин, совершенное лицом, которое дважды в течение года подвергалось административному взысканию за такие же нарушения, влечет уголовную ответственность по ст. 421 УК.

3. Общая характеристика и виды административных правонарушений против порядка приписки граждан к призывным участкам, призыва на воинскую службу и воинского учета

Родовым объектом рассматриваемых правонарушений является совокупность близких между собой общественных отношений, складывающиеся по поводу установленного порядка приписки граждан к призывным участкам, призыва на воинскую службу и воинского учета. Указанный порядок устанавливается Законом Республики Беларусь от 5 ноября 1992 г. N 1914-ХІІ «О всеобщей воинской обязанности и воинской службе» (в ред. закона от 13.12.2011 N 325-3).

Объективная сторона большинства правонарушений данной группы может выражаться только путем бездействия (ст. 25.1 – 25.4), заключающемся в невыполнении возложенных на должностное лицо или гражданина обязанностей, а правонарушения, предусмотренного ст. 25.8 – как действия, так и бездействия.

Правонарушения рассматриваемой группы относятся к правонарушениям с формальным составом, и считаются оконченными с момента совершения противоправного деяния или начала невыполнения обязанности.

Субъекты правонарушений в области приписки граждан к призывным участкам, призыва на воинскую службу и воинского учета, -

Лица, достигшие 16-летнего возраста, вменяемые, индивидуальные предприниматели, юридические лица, а также должностные лица (ст.25.2).

Субъективная сторона характеризуется умыслом, как прямым, так и косвенным.

Административное взыскание за совершение правонарушения против порядка приписки граждан к призывным участкам, призыва на воинскую службу и воинского учета может быть наложено не позднее двух месяцев со дня его совершения, за совершение длящегося административного правонарушения – не позднее двух месяцев со дня его обнаружения либо прекращения в случае, когда такое правонарушение было прекращено до его обнаружения.

## Раздел 9. Понятие процессуально-исполнительного права

### Тема 26. Административно-деликтный процесс: понятие, специфика и задачи

Вопросы:

1. Понятие процессуально-исполнительного права, его основные признаки, источники и задачи.

2. Понятие и сущность административно-деликтного процесса, его специфика и задачи.

1. Понятие процессуально-исполнительного права, его основные признаки, источники и задачи

Вопрос об основаниях выделения отраслей и институтов в системе права представляет собой одну из сложных проблем общей теории права. В результате длительных научных споров (которые продолжаются и сейчас) были определены основные классификационные признаки, которые, по мнению большинства ученых, следует считать основой для разграничения норм права по отраслям и институтам. Такими признаками, критериями признаны предмет и метод правового регулирования.

С точки зрения В.Д. Сорокина, признаками отрасли права являются не традиционные «предмет и метод», а три системных признака: а) наличие своего предмета регулирования; б) наличие соответствующей степени внутренней организации, позволяющей данной группе норм выступать элементом системы права в целом; в) способность взаимодействовать с иными отраслями, как системами одного и того же уровня.

В предложенной известным ученым-административистом конструкции не нашлось места отраслевому методу правового регулирования, поскольку метод правового

регулируемого со всеми его особенностями и оттенками обусловлен единым предметом правового регулирования, следовательно, «принадлежит» всей системе права в целом, отражает особенности права как социального регулятора отношений социально-правовой среды и, стало быть, не может принадлежать каждой отрасли, обслуживая ее потребности в составе трех типов правового регулирования.

Таким образом, совершенно очевидна связь, которая существует между тремя объективными факторами, позволяющими использовать их как совокупный критерий отрасли права. Определяющим среди них, конечно, является первый фактор – предмет правового регулирования. Но взятый изолированно от двух других, он еще не способен выступить безусловным основанием для признания за данной группой норм статуса отрасли права. Только наличие всех трех факторов, выступающих в неразрывной связи, дает основание рассматривать ту или иную группу правовых норм в качестве отрасли права.

Эти соображения легли в основу анализа административно-процессуального права, – реально существующей большой группы правовых норм, регулирующих весьма широкий круг разнообразных общественных отношений.

Проблема предмета административно-процессуального права, а также вариант ее решения впервые в отечественной правовой науке были предложены В.Д. Сорокиным в докторской диссертации «Вопросы теории административно-процессуального права», защищенной в 1968 г. на юридическом факультете Ленинградского государственного университета.

После этого между ведущими учеными в области административного права начались споры относительно того, является ли административно-процессуальное право самостоятельной отраслью права. Условно их можно разделить на две концепции.

Сторонники первой (Д.Н. Бахрах, П.И. Кононов и др.) приводят аргумент, согласно которому наличие обособленного нормативного акта является необходимым признаком отрасли права. Административно-процессуальное законодательство, по их мнению, даже его формально обособленная от административного законодательства часть, не образует системы, поскольку отсутствует единый системообразующий кодифицированный нормативный акт. Административно-процессуальное законодательство неразрывно связано с административным, даже та его часть, которая формально обособлена от него в виде отдельных административно-процессуальных актов. Тем самым административно-процессуальное законодательство является составной, органической частью административного законодательства. В этой связи можно вести речь лишь об искусственном обособлении административно-процессуального права как отрасли. Объективно, в настоящее время в качестве самостоятельной отрасли права может рассматриваться лишь административное право, выраженное в виде реально существующего административного законодательства, объединяющего пока материальные и процессуальные нормы.

Сторонники концепции, предложенной В.Д. Сорокиным, придерживаются диаметрально противоположной точки зрения. В частности, И.В.Панова пишет: «Мы разделяем мнение основоположника административно-процессуального права в нашей стране В.Д.Сорокина о том, что административно-процессуальные нормы обладают всеми необходимыми признаками отрасли российского права. В соответствии с признанной в теории права позицией реально существующая группа правовых норм может являться отраслью права, если соответствует трем требованиям: а) имеет свой предмет правового регулирования (т.е. группу общественных отношений, отличающихся от иных групп качественной характеристикой); б) имеет соответствующую степень своей внутренней организации (т.е. систему, позволяющую этой группе отношений выступать в качестве элемента системы права в целом, что, в свою очередь, влечет наличие обособленной нормативной базы); в) обладает способностью взаимодействовать не с отдельными группами норм других отраслей, а с отраслями в целом (т.е. с системами такой же степени организации аналогичного уровня) с помощью метода правового регулирования. Наличие всех трех

взаимосвязанных факторов позволяет рассматривать группу правовых норм в качестве отрасли права».

На наш взгляд, и с первым, и со вторым мнением согласиться трудно. В настоящее время административно-процессуальное право – всего лишь большая группа норм, регулирующих процедуры властной деятельности и находящихся в системе административного права. К сожалению, это пока не упорядоченная, не систематизированная группа норм. Поэтому представляется, что говорить о ней как об отрасли и даже подотрасли, как системе сложившихся институтов в рамках административно-правовой отрасли права преждевременно. Сейчас такой подход можно оценить как прогноз, пожелание, но не как реальное состояние административно-процессуального права.

Разнообразие административных процедур – правотворческих, поощрительных, разрешительных, юрисдикционных и других чрезвычайно велико. Процессуальные нормы более органично связаны с материальными нормами соответствующих правовых институтов, чем с процессуальными нормами других институтов права. Очевидно, что расширение процессуализации, системы общих административно-процессуальных норм будет способствовать сближению, унификации, систематизации процессуальных норм. Но выделение в самостоятельную отрасль даже только административно-процессуального законодательства принесет практике больше вреда, чем пользы, так как разрушит сложившиеся целостные правовые институты обращений граждан, административной ответственности и др. на две части: материальную и процессуальную.

Сейчас административно-процессуальное право существует как большая сумма процессуальных норм, систематизированных в рамках отдельных институтов административного права. Многие из них имеют свою процессуальную часть.

Ответить на вопрос, возможна ли сейчас систематизация соответствующих норм, можно положительно, но только в рамках отдельных административных производств. Представляется возможным и необходимым создать единые акты, регулирующие административное правотворчество и оперативно-распорядительную, правонаделительную деятельность государственной администрации.

Что же касается охранительной, юрисдикционной административной деятельности, то здесь целенаправленно проводится работа по систематизации отдельных производств (по делам об административных правонарушениях, обращениям).

То, что процессуальные нормы не систематизированы в рамках отрасли, а тем более всего административного права, но органично включены в рамки отдельных административно-правовых институтов, – первая особенность административно-процессуального права. И она обусловлена его второй особенностью – вторичностью процессуальных норм, так как они существуют для того, чтобы обеспечить эффективную реализацию материальных норм. Административно-процессуальное право – это обеспечивающая подсистема отрасли.

Его третья особенность связана с разнообразием источников. Это общая особенность административного права. Соответствующие нормы могут быть в законах и подзаконных актах.

Четвертая особенность административно-процессуального права в том, что оно обслуживает материальные нормы многих отраслей права. Прежде всего, оно обслуживает конституционное, административное, земельное и иные отрасли публичного права. Кроме того, нормы о регистрации актов гражданского состояния, сделок с имуществом, банкротстве, исполнительном производстве обеспечивают гражданское, семейное, гражданско-процессуальное право.

Процессуально-исполнительные нормы обеспечивают материальные нормы, которые предшествуют применению процессуально-исполнительных. Как справедливо указывает В.Д. Сорокин, «только при наличии временно материальных и процессуальных



административно-правовых норм возможно возникновение административно-процессуального правоотношения».

Связь материальных и процессуально-исполнительных норм об административных правонарушениях можно представить в следующем виде:

а) процессуально-исполнительные нормы об административных правонарушениях детерминированы материальными; бытие производства по делам об административных правонарушениях обусловлено, прежде всего, необходимостью реализации положений Кодекса об административных правонарушениях, содержащих нормы материального права в форме их применения;

б) производство по делам об административных правонарушениях не единственная форма реализации норм материального права по административным правонарушениям. Эти нормы реализуются и вне производства по делам об административных правонарушениях, когда граждане добровольно выполняют нормативные предписания;

в) будучи средством и формой реализации материальных норм производство по делам об административных правонарушениях имеет собственное содержание, однако на содержание производства по делам об административных правонарушениях значительное влияние оказывают нормы материального права.

Административно-процессуальное право состоит из очень большого числа разнообразных норм. Среди них можно выделить общие и специальные, а по характеру диспозиции – обязывающие, запрещающие, управомочивающие.

По содержанию административно-процессуальные нормы делятся на три группы (три процесса):

- обеспечивающие административное правотворчество;
- обеспечивающие оперативно-распорядительную, правонаделительную деятельность государственной администрации;
- обеспечивающие административную юрисдикцию.

Что же касается процессуально-исполнительного права как составной части административно-процессуального права, то впервые в истории отечественного административного законодательства процессуальные нормы отделены от материальных и сосредоточены в одном кодифицированном акте, а именно в Процессуально-исполнительном кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – ПИКоАП). Это позволило более четко и полно регламентировать процедуру рассмотрения дел об административных правонарушениях, закрепить права и обязанности всех участников административно-деликтного процесса.

Согласно ст. 1.1 ПИКоАП, Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях устанавливает порядок административного процесса, права и обязанности его участников, а также порядок исполнения административного взыскания.

ПИКоАП является единственным законом, устанавливающим порядок административного процесса, действующим на территории Республики Беларусь. Нормы других законодательных актов, устанавливающих порядок административного процесса, права и обязанности его участников, подлежат включению в настоящий Кодекс.

ПИКоАП основывается на Конституции и общепризнанных принципах международного права. Если вступившими в силу международными договорами Республики Беларусь предусмотрены иные правила, чем те, которые установлены настоящим Кодексом, применяются правила международных договоров.

Порядок административного процесса, установленный ПИКоАП, является единым и обязательным для всех государственных органов, иных организаций и должностных лиц, ведущих административный процесс, а также для иных его участников.

Задачами ПИКоАП являются:

- 1) установление правовой процедуры осуществления административного процесса,

2) регулирование исполнения постановления о наложении административного взыскания,

3) обеспечение прав и законных интересов физических и юридических лиц, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред,

4) защита прав, свобод и законных интересов лиц, подвергнутых административному взысканию.

Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях призван способствовать формированию в обществе уважения к правам и свободам человека и гражданина, утверждению справедливости.

Административный процесс на территории Республики Беларусь ведется в соответствии с ПИКоАП независимо от места совершения административного правонарушения.

При ведении административного процесса применяется закон, действующий соответственно во время начала ведения административного процесса, подготовки дела об административном правонарушении к рассмотрению, рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения административного взыскания.

Действие ПИКоАП распространяется на граждан Республики Беларусь, иностранных граждан, лиц без гражданства, индивидуальных предпринимателей, государственные органы и их должностных лиц, а также на юридические лица.

В отношении лиц, обладающих правом дипломатической неприкосновенности, процессуальные действия, установленные ПИКоАП, производятся лишь по их просьбе или с их согласия. Согласие на производство этих действий испрашивается через Министерство иностранных дел Республики Беларусь.

В юридической литературе представлены различные точки зрения относительно классификации правоотношений. Так, в зависимости от оснований классификации предлагается выделять регулятивные и охранительные (функции права), а также отраслевые правоотношения (деление права на отрасли); правотворческие, правоприменительные и правореализующие (служебная роль в правовом механизме); материальные и процессуальные (по содержанию); абсолютные и относительные, общие и конкретные.

Кроме того, общепринятые классификации правоотношений, нуждаются в дополнении, в том числе и за счет исследования специфических правоотношений, к которым предлагается отнести административно-деликтные отношения.

Однако здесь необходимо также немного остановиться на административно-процессуальных нормах и отношениях.

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.

Таким образом, 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 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»: т.е. связь сторон правоотношения друг с другом, выражающаяся в системе корреспондирующих прав и обязанностей, и связь каждой из сторон с органом, разрешающим административное дело.

Поэтому, 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.

Профессор А.П. Коренев утверждает, что административно-правовые отношения, порожденные неправомерными фактами, именуются деликтными, но, к сожалению, не раскрывает при этом своих подходов к определению дефиниции “деликт”, затрудняя тем самым возможность однозначной оценки представленной точки зрения.

Специфика административно-деликтных отношений в том и заключается, что они имманентны, т.е. внутренне присущи административной деликтности, ибо их возникновение напрямую и объективно связано с фактом совершения административного деликта.

Административно-деликтные отношения – юридическое выражение ответственности за административные правонарушения, но это не означает того, что они протекают только в рамках правоприменительных отношений. Безусловно, отношения между соответствующим органом (должностным лицом) и правонарушителем связаны с особым видом деятельности административно-юрисдикционных органов и судов по применению административно-правовых норм, и необходимость изучения правоприменительных отношений не вызывает сомнений. Но административно-деликтные отношения по своему содержанию шире, ибо они обусловлены самим фактом совершения деликта, даже если он остался не выявленным правоохранительными органами либо на него по тем или иным причинам не последовала их реакция.

Основанием для возникновения административно-деликтного отношения выступают не любые юридические факты, а лишь те, которые являются результатом волеизъявления лица, виновно совершившего действие либо бездействие, выразившееся в нарушении требований нормы права, предусматривающей административную ответственность, а также деликты правоприменения. События, как явления, независимые от воли людей, не способны порождать административно-деликтных отношений, хотя могут служить основанием для их прекращения, например, смерть лица выступает обстоятельством для прекращения производства по делу об административном правонарушении, начатого в отношении данного

лица, либо для прекращения исполнения постановления о наложении административного взыскания.

Еще одной специфической чертой административно-деликтных отношений является то, что они получают свое развитие исключительно по инициативе стороны, обладающей государственно-властными полномочиями, управомоченной и обязанной осуществлять от имени государства деятельность по выявлению и пресечению административных правонарушений.

Предпосылки для развития правоприменительных отношений, безотносительно к деликту, отличаются большим разнообразием, ибо они могут возникать по инициативе любой из сторон правоотношений, а это, в свою очередь, существенно расширяет тот набор обстоятельств, которые могут выступать в качестве юридических фактов.

Особенность административно-деликтных отношений в том и состоит, что связь между соответствующим органом государственной власти (должностным лицом) и правонарушителем осуществляется в рамках «права-обязанности органа», обладающего государственно-властными полномочиями, выявить административное правонарушение – «обязанности делинквента (правонарушителя)» нести административную ответственность за виновно совершенное деяние.

В рамках правоприменительных отношений «властное воздействие на поведение непосредственных субъектов права происходит в ходе рассмотрения индивидуальных дел и вынесения по ним конкретных авторитарно-правовых предписаний, а также в ходе реального претворения в жизнь этих предписаний». Что касается административно-деликтных отношений, то их властный характер проявляется не только в вынесении правоприменительного (юрисдикционного) акта по одностороннему волеизъявлению компетентного органа (должностного лица), но и в возможности применения к делинквенту мер принудительного характера. Так, пресечение сотрудником милиции административного правонарушения, например, мелкого хулиганства, следует расценивать не как применение правовой нормы, устанавливающей административную ответственность за данное административное правонарушение, а как использование, реализацию им предоставленного законом права применять меры административного принуждения в тех случаях, когда это необходимо для выполнения возложенных на него обязанностей, в данном случае по охране общественного порядка.

Особенность административно-деликтных отношений, во-первых, обусловлена тем, что административная ответственность персонифицирована, следовательно, субъект, привлекаемый к ответственности всегда индивидуален и конкретен. Во-вторых, в рамках административно-деликтного отношения обязанность делинквента претерпевать ограничения может корреспондироваться с право-обязанностью нескольких различных органов государственной власти либо должностных лиц преследовать правонарушителя: одни - выявляют правонарушение, другие – осуществляют юрисдикционную деятельность, третьи – исполняют решение о наложении административного взыскания. В-третьих, в рамках административно-деликтных отношений вся деятельность органов государственной власти (должностных лиц) должна иметь своим результатом «преодоление деликтной ситуации, позитивное ее разрешение, конструктивное преобразование как ситуации, так и личности делинквента».

Административно-деликтные отношения во многом схожи с уголовно-правовыми отношениями и отношениями, связанными с гражданско-правовой ответственностью, но наряду с этим имеют и свои специфические особенности. Прежде всего, отметим, что каждое из названных правоотношений возникает вследствие нарушения материальной нормы права, однако лишь для административно-правовых отношений данное обстоятельство является единственным условием их возникновения.

Суммируя сказанное выше можно выделить следующие основные признаки административно-деликтных отношений:

1) они возникают в сфере государственного управления, в связи с нарушением материальных норм права, предусматривающих административную ответственность, и опосредуют взаимосвязь органа исполнительной власти, наделенного административно-юрисдикционными полномочиями, либо органа административной юстиции и субъекта административного правонарушения (деликта);

2) связаны с деятельностью соответствующих правоохранительных органов по: а) выявлению и пресечению деликтов; б) рассмотрению дела об административном правонарушении и принятию по нему решения; в) исполнению постановления о наложении административного взыскания; г) общей и индивидуальной профилактике правонарушений и преступлений; а также с защитой граждан и юридических лиц от незаконных действий либо бездействия государственной администрации;

3) имеют собственное нормативно-правовое регулирование, носящее надотраслевой характер, и основанное на сочетании материальных и процессуальных норм права;

4) характеризуются наличием значительного числа административно-юрисдикционных органов, применением мер административного принуждения, вторжением в сферу прав и свобод граждан; а также возможностью рассмотрения административных исков граждан и юридических лиц к государственной администрации в рамках специального административного производства (административной юстиции);

5) имеют самостоятельный субъектный состав, влияющий на содержание административно-деликтных отношений, при этом их государственно-властный характер проявляется только при производстве по делам об административных правонарушениях, и не является доминирующим для административной юстиции;

Таким образом, административно-деликтные отношения представляют собой разновидность правоотношений, возникают в одностороннем порядке по инициативе уполномоченного на то органа либо должностного лица как реакция на нарушение нормы права, предусматривающей административную ответственность, связаны с выявлением и фиксацией факта совершения административного деликта, рассмотрением дела об административном правонарушении и принятием по нему решения, а также исполнения принятого по делу решения, на основе материальных и процессуальных административно-правовых норм.

2. Понятие и сущность административно-деликтного процесса, его специфика и задачи

Среди производств в административном процессе административно-деликтный процесс занимает своеобразное место. Это объясняется несколькими обстоятельствами.

Во-первых, он неразрывно связан с реализацией такой формы государственного принуждения, как административная ответственность. Следовательно, всегда существовала потребность в надлежащем правовом регулировании всех этапов и сторон этого процесса, юридический результат которого представляет собой реальную меру административного взыскания.

Во-вторых, отмеченная практическая потребность, со своей стороны, заметно стимулировала активизацию научных исследований как материальных аспектов института административной ответственности, так и проблем процессуального обеспечения регулятивных функций этого института. Не будет преувеличением сказать, что активные и плодотворные теоретические исследования отечественных административистов в значительной степени были обусловлены «юридической» природой самого института административной ответственности.

В-третьих, обеспечивая материально-юридическую природу института административной ответственности, административно-деликтный процесс приобретает необходимую стабильность, упорядоченность и стройность в отправлении данной процедуры. Упомянутые качества процедуры данного процесса вовсе не означают, что он не подвергается изменениям, не воспринимает необходимые новации, вызванные

потребностями данного этапа общественного развития. Напротив, различные стадии осуществления административно-деликтного процесса, те или иные процессуальные действия участников процесса, сам круг участников административно-деликтного процесса и т.д. определенным образом изменяются. Но главные составляющие остаются достаточно стабильными.

В-четвертых, с чисто научной точки зрения административно-деликтный процесс также примечателен. Дело в том, что, пожалуй, это единственный процесс, существование которого, его сущность и иные составляющие не вызывают сомнений ни у представителей «юрисдикционной» концепции административного процесса, для которых административно-деликтный процесс (производство по делам об административных правонарушениях), по сути дела, является главным в структуре этой концепции, выступает как своего рода «свет в окошке», ни у представителей «управленческой» концепции административного процесса, для которых существование данного вида производства воспринимается как естественная и необходимая часть административного процесса, являющаяся производной от функции государственного принуждения, осуществляемого органами исполнительной власти Республики Беларусь, а также иными правомочными субъектами, прежде всего судами.

Рассмотрение сущности административно-деликтного процесса, как самостоятельного вида административно-деликтной деятельности специально уполномоченных государственных органов имеет важное значение. Для того, что бы понять сущность того или иного явления или процесса, необходимо уяснить его сущностное предназначение, которое выражается в его задачах.

Статья 2.1 ПИКоАП устанавливает задачи административно-деликтного процесса:

О защита личности, ее прав, свобод и законных интересов, интересов юридических лиц, общества и государства путем быстрого и полного рассмотрения дел об административных правонарушениях, избрания и привлечения виновных к административной ответственности;

О обеспечение правильного и единообразного применения закона с тем, чтобы каждый, кто совершил административное правонарушение, был подвергнут справедливому административному взысканию и ни один невиновный не был привлечен к административной ответственности.

Рассмотрение сущности административно-деликтного процесса было бы неполным без рассмотрения его принципов. Под принципами обычно понимают основные исходные положения теории, мировоззрения, политики, науки. В нашем случае это принципы осуществления деятельности по разрешению дел в сфере административных правонарушений. В основе любого принципа процессуально-исполнительного права лежит некая идея относительного порядка правового регулирования определенного круга общественных отношений.

Принципы административно-деликтного процесса закреплены в ПИКоАП во второй главе (ст. 2.2. – 2.14).

Принцип законности при осуществлении административного процесса (ст. 2.2) заключается в том, что суд, орган, ведущий административный процесс, при ведении административного процесса обязаны соблюдать требования ПИКоАП. Нарушение положений ПИКоАП при ведении административного процесса влечет установленную законом ответственность и признание решений, принятых по делу об административном правонарушении, не имеющими юридической силы.

Доказательства, полученные с нарушением порядка, установленного ПИКоАП, не имеют юридической силы и не могут являться основанием для принятия решения по делу об административном правонарушении.

Принцип обеспечения защиты прав и свобод закреплен в ст. 2.3 ПИКоАП. Его суть состоит в том, что суд, орган, ведущий административный процесс, обязаны обеспечить защиту прав, свобод и законных интересов участников административного процесса, создать

установленные ПИКоАП условия для ее осуществления, своевременно принимать меры по удовлетворению их законных требований.

Ограничение прав и свобод участников административного процесса допускается только по основаниям и в порядке, установленным ПИКоАП. Никто не может быть понужден к исполнению обязанностей, не установленных ПИКоАП, либо к отказу от своих прав. Никто не должен принуждаться к даче объяснений против самого себя, членов своей семьи, близких родственников.

В случае причинения административным правонарушением имущественного вреда суд, орган, ведущий административный процесс, обязаны принять меры к его возмещению. Вред, причиненный лицу в результате нарушения его прав и свобод при ведении административного процесса, подлежит возмещению в предусмотренном законодательством Республики Беларусь порядке.

Следующим принципом административно-деликтного процесса является неприкосновенность личности (ст. 2.4). Никто не может быть задержан за совершение административного правонарушения при отсутствии на то законных оснований и в нарушение порядка, установленного ПИКоАП.

Судья, прокурор, орган, ведущий административный процесс, обязаны немедленно освободить всякого незаконно задержанного, административно арестованного свыше срока, предусмотренного законом или постановлением о наложении административного взыскания.

Никто из участвующих в административном процессе физических лиц не должен подвергаться насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению.

Содержание физического лица, задержанного за административное правонарушение или административно арестованного, должно осуществляться в условиях, исключающих угрозу для его жизни и здоровья.

Принцип уважения чести и достоинства личности, деловой репутации (ст. 2.5) состоит в том, что при ведении административного процесса запрещаются действия и решения, унижающие честь и умаляющие достоинство личности, либо порочащие деловую репутацию физического или юридического лица, либо создающие опасность для жизни и здоровья участников административного процесса.

Неприкосновенность жилища и иных законных владений (ст. 2.6) гарантируется законом. Никто не вправе войти в жилище и иное законное владение лица против его воли. Производство процессуальных действий, связанных со вторжением в жилище и иные законные владения, осуществляется по основаниям и в порядке, установленным ПИКоАП.

Одним из основных принципов административно-деликтного процесса является принцип презумпции невиновности (ст. 2.7). Его суть состоит в том, что лицо не может быть привлечено к административной ответственности, пока в порядке, установленном ПИКоАП, не будет установлена его виновность в совершении правонарушения, предусмотренного КоАП.

Обязанность доказывать виновность лица, в отношении которого ведется административный процесс, возлагается на должностное лицо органа, ведущего административный процесс. Лицо, в отношении которого ведется административный процесс, не обязано доказывать свою невиновность.

Сомнения в обоснованности вывода о виновности лица, в отношении которого ведется административный процесс, толкуются в его пользу.

Немаловажное значение имеет и принцип обеспечения права на защиту физического лица, в отношении которого ведется административный процесс (ст. 2.8). Физическое лицо, в отношении которого ведется административный процесс, может осуществлять это право как лично, так и с помощью защитника в порядке, установленном ПИКоАП.

Судья, должностное лицо органа, ведущего административный процесс, обязаны разъяснить физическому лицу, в отношении которого ведется административный процесс, предоставленные ему права и принять меры к тому, чтобы оно имело фактическую

возможность использовать все установленные настоящим Кодексом средства и способы для своей защиты.

Нарушение права физического лица, в отношении которого ведется административный процесс, на защиту является основанием для отмены вынесенного в отношении его постановления о наложении административного взыскания.

Принцип публичности административного процесса (ст. 2.9) состоит в том, что государственные органы, должностные лица в пределах своей компетенции обязаны принимать меры по обнаружению административного правонарушения, выявлению лиц, его совершивших, для привлечения их к административной ответственности.

В систему принципов административно-деликтного процесса входит и принцип всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела (ст. 2.10). Суд, орган, ведущий административный процесс, обязаны принять все предусмотренные законом меры по всестороннему, полному и объективному исследованию обстоятельств административного правонарушения, устанавливая как уличающие, так и оправдывающие, как смягчающие, так и отягчающие ответственность обстоятельства, а также другие обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, защиты прав и законных интересов лиц, участвующих в административном процессе.

Административный процесс в Республике Беларусь ведется на белорусском или русском языке – гласит принцип языка, на котором ведется административный процесс (ст. 2.11). Участнику административного процесса, не владеющему или недостаточно владеющему языком, на котором ведется административный процесс, обеспечивается право устно или письменно делать заявления, давать объяснения, заявлять ходатайства, подавать жалобы, выступать при рассмотрении дела об административном правонарушении на родном языке или на языке, которым он владеет. В этих случаях, а также при ознакомлении с делом об административном правонарушении он вправе бесплатно пользоваться помощью переводчика в порядке, установленном ПИК<sub>о</sub>АП.

Принцип равенства перед законом, равенство защиты прав и законных интересов (ст. 2.12) состоит в том, что все лица, участвующие в административном процессе, равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту их прав и законных интересов.

Административный процесс осуществляется на основе равенства физических лиц перед законом 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.

Административный процесс осуществляется на основе равенства юридических лиц перед законом независимо от формы собственности, места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств.

Никто не может пользоваться преимуществами и привилегиями, противоречащими закону. Особенности порядка ведения административного процесса в отношении отдельных категорий лиц или отдельных категорий дел об административных правонарушениях устанавливаются ПИК<sub>о</sub>АП.

Принцип независимости судьи и должностного лица органа, ведущего административный процесс закреплен в ст. 2.13 ПИК<sub>о</sub>АП. Судья, должностное лицо органа, ведущего административный процесс, независимы и принимают решение по делу только в соответствии с законодательством.

Вмешательство в какой бы то ни было форме в деятельность судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс, в целях воспрепятствования всестороннему, полному и объективному исследованию обстоятельств административного правонарушения либо с целью добиться принятия незаконного решения влечет установленную законом ответственность.

Завершает систему принципов административно-деликтного процесса принцип открытого рассмотрения дела об административном правонарушении (ст. 2.14). Дело об



административном правонарушении рассматривается открыто. Закрытое рассмотрение дела об административном правонарушении допускается в целях предотвращения разглашения сведений об интимных сторонах жизни физических лиц, участвующих в административном процессе, либо сведений, составляющих коммерческую или иную охраняемую законом тайну. Закрытое рассмотрение дела об административном правонарушении осуществляется с соблюдением всех правил административного процесса.

Существенную роль в соблюдении и обеспечении вышеуказанных принципов административно-деликтного процесса играют прокурорский надзор за исполнением законов при ведении административного процесса обжалование процессуальных действий, постановлений.

Прокурор осуществляет надзор за исполнением законодательных актов Республики Беларусь при ведении административного процесса. Осуществляя надзор за ведением административного процесса, прокурор в пределах своей компетенции:

1) требует от должностного лица органа, ведущего административный процесс, представления материалов об административном правонарушении;

2) дает письменные указания по делам об административных правонарушениях в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь, и направляет их органам, ведущим административный процесс;

3) санкционирует производство процессуальных действий и применение мер обеспечения административного процесса в случаях и порядке, установленных ПИКоАП;

4) проверяет законность применения административного задержания физического лица, в отношении которого ведется административный процесс, и иных мер обеспечения административного процесса, а также наложения административных взысканий;

5) освобождает своим постановлением физическое лицо, незаконно подвергнутое административному задержанию;

6) отменяет своим постановлением противоречащие законодательным актам Республики Беларусь постановления о производстве процессуальных действий и применении мер обеспечения административного процесса, за исключением постановлений, вынесенных судом;

7) опротестовывает противоречащие законодательным актам Республики Беларусь постановления по делам об административных правонарушениях;

8) поручает органу, ведущему административный процесс, подготовку дела об административном правонарушении для рассмотрения (по административным правонарушениям, протоколы по которым не составляются прокурором).

Поручения, постановления и указания прокурора по делу об административном правонарушении направляются органу, ведущему административный процесс, и подлежат рассмотрению и исполнению в срок, установленный прокурором.

Что касается права обжалования процессуальных действий, постановлений, то лицо, в отношении которого ведется административный процесс, защитник, потерпевший, законный представитель, представитель, свидетель, эксперт, специалист, переводчик, понятой, иные лица, участвующие в административном процессе, вправе обжаловать процессуальное действие или постановление, принятое по делу об административном правонарушении, в порядке, установленном ПИКоАП. Последним предусматривается два порядка обжалования: обжалование действий и решений судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс (глава 7) и обжалование постановления по делу об административном правонарушении (глава 12).

Таким образом, административно-деликтный процесс – это установленный Процессуально-исполнительным кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях порядок деятельности его участников по делу об административном правонарушении.

Сущность административно-деликтного процесса заключается в решении его задач и соблюдении принципов для того, чтобы каждый, кто совершил административное

правонарушение, был подвергнут справедливому административному взысканию и ни один невиновный не был привлечен к административной ответственности.

Тема 27. Суд, органы, ведущие административный процесс. другие участники административного процесса

Вопросы:

1. Суд, органы (должностные лица), уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях.
2. Подведомственность дел об административных правонарушениях.
3. Участники административно-деликтного процесса, их права и обязанности.
4. Обстоятельства, исключающие возможность участия в административно-деликтном процессе.

1. Суд, органы (должностные лица), уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях

Дела об административных правонарушениях весьма разнообразны. Административные правонарушения совершаются в различных сферах государственного управления, что обуславливает необходимость создания и наделения полномочиями по предупреждению и пресечению административных правонарушений весьма широкого круга государственных органов и должностных лиц.

Законодательство об административных правонарушениях применяется многими органами и должностными лицами. Административный процесс по делу об административном правонарушении может быть начат одним органом (должностным лицом), затем в установленном порядке дело может быть передано на рассмотрение другому органу, а принятое по делу об административном правонарушении решение может исполняться третьим органом. ПИК оАП предусматривает единую систему органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Закон наделяет административно-юрисдикционной компетенцией органы, которые никак между собой организационно не связаны, а также предусматривает создание специальных органов, которые уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях (например административные комиссии).

Большинство органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, реализуют свою административно-юрисдикционную компетенцию наряду с выполнением своих основных функций. К таковым органам относятся суды, комиссии по делам несовершеннолетних, органы внутренних дел и др.

Дела об административных правонарушениях рассматривают различные органы. Исчерпывающий перечень этих органов, включая районные (городские) суды (общие суды) и хозяйственные суды, представлен в статье 3.1 ПИК оАП. Он состоит из 27 видов названных судов и государственных органов, ведущих административный процесс. В той последовательности, в которой они перечислены в статье 3.1 ПИК оАП, далее в главе 3 размещены статьи, посвященные подведомственности дел об административных правонарушениях конкретным судам и органам, ведущим административный процесс. Подведомственность определена посредством указания на статьи Особенной части КоАП, в которых предусмотрены конкретные виды административных правонарушений.

Анализ ПИК оАП показывает, что к подведомственности судов отнесены дела об административных правонарушениях, предусмотренных немалым числом статей Особенной части КоАП.

Так, в компетенцию общих судов входит рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях, предусмотренных 230 статьями Особенной части КоАП, или 48,3% от числа всех статей Особенной части этого КоАП (для сравнения:

согласно КоАП от 6 декабря 1984 года к подведомственности общих судов относились дела об административных правонарушениях, предусмотренных лишь 82 статьями Особенной части КоАП от 6 декабря 1984 года).

Получила более четкую регламентацию подведомственность дел об административных правонарушениях хозяйственным судам.

Согласно части второй статьи 3.2 ПИКоАП судьи хозяйственного суда будут единолично рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных 18 статьями Особенной части КоАП или 3,8% от числа всех статей Особенной части КоАП.

Таким образом, подведомственность общих и хозяйственных судов является преобладающей. Они взяли на себя рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных 52,1% статей Особенной части КоАП.

Конечно, это не значит, что именно на суды ложится основной груз рассмотрения дел об административных правонарушениях, поскольку по одной статье КоАП могут быть десятки или сотни дел, а по другой тысячи и десятки тысяч. В настоящее время можно определить, какое фактически количество дел об административных правонарушениях рассматривают суды, а какое – иные уполномоченные органы. Это стало возможно с принятием и вступлением в силу в 2007 году Закона Республики Беларусь от 9 января 2006 года № 94-З «О единой государственной системе регистрации и учета правонарушений». Из данной государственной системы регистрации и учета правонарушений можно узнать не только общее количество административных правонарушений, совершаемых в стране, и общее количество лиц, привлеченных к административной ответственности, но и количество административных правонарушений соответствующего вида, предусмотренных КоАП, и число лиц, привлеченных к административной ответственности за их совершение.

В органах внутренних дел компетенция по рассмотрению дел об административных правонарушениях закреплена за руководителями территориальных органов внутренних дел и их заместителями (п. 2 ст. 3.6 ПИКоАП), а по делам об административных правонарушениях против безопасности движения и эксплуатации транспорта (глава 18 КоАП) – от инспектора дорожно-патрульной службы ГАИ до начальника ГАИ (п. 3–5 ст. 3.6 ПИКоАП).

Таким образом, с учетом специализированного характера законодатель четко определяет компетенцию каждого органа административной юрисдикции, особое внимание при этом уделяется закреплению предметной компетенции. Это позволяет более четко определить место каждого органа (должностного лица) в системе административной юрисдикции, его права и обязанности, а также облегчает правоприменителю поиск необходимой правовой нормы.

Множественность органов административной юрисдикции – не единственный признак рассматриваемой системы. Другая особенность – их неоднородность. Одни органы, входящие в систему, созданы специально для осуществления юрисдикционных функций (например, административные комиссии – ст. 3.4 ПИКоАП). Другие – выполняют юрисдикционные полномочия наряду с осуществлением своих основных функций (например, сельские, поселковые исполкомы – ст. 3.3 ПИКоАП). У третьих, как правило, контрольно-надзорных органов эта деятельность занимает весьма существенный объем работы, поскольку в этой состоит их функциональное значение (например, органы государственного пожарного надзора – ст. 3.9 ПИКоАП, органы государственного санитарного надзора – ст. 3.10 ПИКоАП и др.).

В основе построения системы органов, осуществляющих административно-юрисдикционную деятельность, положен территориально-отраслевой принцип. Данный принцип организации системы органов административной юрисдикции позволяет предупреждать и пресекать административные правонарушения как на соответствующей территории, так и в соответствующих отраслях и сферах государственного управления. Это значит, что борьба с административными правонарушениями ведётся с учетом как территориальных особенностей, так и специфики их совершения в отдельных отраслях управления.

К территориальным органам, функционирующим в пределах той или иной административно-территориальной единицы, относятся, прежде всего, административные комиссии, исполнительные комитеты поселковых, сельских Советов депутатов, комиссии по делам несовершеннолетних, районные (городские) суды (судьи), органы внутренних дел. Они наделены наиболее широкими полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Данные органы рассматривают различные виды административных правонарушений, совершенных на территории распространения их юрисдикции, как правило, территории района, города, сельского, поселкового совета.

Особенность отраслевых органов административной юрисдикции состоит в том, что они связаны с соответствующими отраслями управления, осуществляют юрисдикционные функции на базе специализации в той или иной отрасли или сфере государственного управления. Отраслевые органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, тесно связаны с отраслями государственного управления, и поэтому они функционируют на основе специализации (например, органы государственного пожарного надзора, лесного хозяйства, здравоохранения и др.). Этим органам присуща не только отраслевая специализация в рассмотрении конкретных дел, но и чёткая иерархичность юрисдикционной подведомственности.

Так, за нарушение правил охоты рассматривать соответствующие дела и налагать административные взыскания уполномочены руководители республиканских, областных и районных органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением правил охоты.

Законодательством регламентируется порядок образования и заседания коллегиальных органов. Порядок образования иных коллегиальных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, определяется законодательными актами Республики Беларусь (ст. 3.28 ПИК<sub>о</sub>АП РБ). Так, в соответствии с Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 21 сентября 2001 г. № 1396 «Об утверждении Примерного положения об административной комиссии», административная комиссия при сельских, поселковых, городских, районных исполнительных комитетах образуется по решению соответствующего исполнительного комитета, а при местных администрациях – по решению городского исполнительного комитета. Персональный состав административной комиссии и изменения в нем утверждаются решением местного исполнительного и распорядительного органа, принявшего решение о ее образовании. Административная комиссия вправе рассматривать дела об административных правонарушениях при наличии не менее половины членов ее состава.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 10 декабря 2003 г. № 1599 утверждено положение о порядке образования и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних. В состав комиссий по делам несовершеннолетних местных исполнительных и распорядительных органов по должности могут входить руководители органов государственного управления образованием, органов по труду и социальной защите, органов государственного управления здравоохранением, органов государственной службы занятости, органов внутренних дел, органов, учреждений и иных организаций культуры, досуга, спорта и туризма, а также депутаты Советов депутатов (с их согласия), представители профсоюзных и иных общественных организаций (объединений), осуществляющих меры по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (с их согласия).

Законодательством регламентируются полномочия должностных лиц органов, ведущих административный процесс. Так, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, могут налагать предусмотренные Особенной частью КоАП административные взыскания в пределах предоставленных им полномочий и только при исполнении служебных обязанностей (ст. 3.29 ПИК<sub>о</sub>АП). Должностное лицо органа, ведущего административный процесс, направившего дело об административном правонарушении на рассмотрение, может

участвовать в его рассмотрении, если ходатайствует об этом, а также давать объяснения и представлять доказательства по делу об административном правонарушении.

Должностные лица органов, ведущих административный процесс, наделяются полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях и подготовку дел об административных правонарушениях к рассмотрению решением соответствующего государственного органа.

Так, должностные лица органов внутренних дел наделены такими полномочиями Постановлением Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 1 марта 2010 г., № 47 «О наделении должностных лиц органов внутренних дел полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях и подготовку дел об административных правонарушениях к рассмотрению».

Лица, уполномоченные в соответствии с ПИКоАП составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять подготовку дел об административных правонарушениях к рассмотрению, в случаях, предусмотренных частями 1, 3 и 31 статьи 10.3 ПИКоАП, вправе наложить административное взыскание за совершение административного правонарушения.

Таким образом, органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, представляют собой систему, в основу построения которой положен территориально-отраслевой принцип с четким разграничением компетенции органов (должностных лиц).

Органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, подразделяются на коллегиальные и единоначальные; одни специально созданы для осуществления юрисдикционных функций, другие – выполняют юрисдикционные полномочия наряду с осуществлением своих основных функций, у третьих, как правило, контрольно-надзорных органов, эта деятельность занимает весьма существенный объем работы, поскольку в ней состоит их функциональное значение.

## 2. Подведомственность дел об административных правонарушениях

Подведомственность, устанавливаемая ПИКоАП, представляет собой распределение (закрепление) всех дел об административных правонарушениях между органами административной юрисдикции, которые уполномочены рассматривать дела, отнесенные законом к их компетенции, и налагать в отношении физических и юридических лиц административные взыскания.

Правильное решение вопросов подведомственности – необходимое условие квалифицированного, оперативного разрешения дел. Иными словами, подведомственность – это определение объектов, на которые распространяется власть субъектов – носителей властных полномочий.

Подведомственность неразрывно связана с компетенцией и является ее составной частью. В то же время подведомственность – это определенная, регулируемая правом связь двух сторон: той, которая ведает, решает, и той, которая подведомственна. Ведать делами – значит решать вопросы в отношении определенных граждан, коллективных субъектов права. Для субъектов власти подведомственность – это компонент их компетенции, который связывает их полномочия с определенными объектами властного воздействия, определяет их предметные, территориальные границы. А для другой стороны властного правоотношения подведомственность означает ее правовую зависимость от того, кто ведает делами.

По-видимому, необходимо различать подведомственность организаций как их постоянную линейную подчиненность и подведомственность дел, как обязанность подчиняться по определенным вопросам, делам. Подведомственность дел может быть основана на линейной и функциональной власти (подчиненности). Если подведомственность дел о дисциплинарных проступках базируется на линейной власти руководителя и соответствующей линейной подчиненности работника (студента, военнослужащего), то подведомственность дел об административных правонарушениях (как и все

административное принуждение) является проявлением функциональной власти (подчиненности).

В научной литературе принято различать общую, такую, которая определяется общими нормами, и специальную подведомственность, регулируемую специальными нормами. Для административно-деликтного процесса особенно актуален вопрос о постадийной подведомственности дел и даже подведомственности при совершении отдельных действий (составление протокола об административном правонарушении и т.д.).

В административно-деликтном процессе нужно учитывать три уровня подведомственности:

1) видовая подведомственность – закрепляется юридическими нормами, в которых сказано, какой вид государственных органов занимается такими делами (глава 3 ПИКоАП). Такая подведомственность закрепляется чаще всего однозначно (например, дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч.1 ст. 17.3 КоАП («Распитие алкогольных напитков в общественном месте или появление в общественном месте в пьяном виде»)) рассматривают только органы внутренних дел, дела о правонарушениях предусмотренных ст. 17.1 КоАП («Мелкое хулиганство»), ст. 10.5 КоАП («Мелкое хищение») – только суд), иногда альтернативно (например, дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 9.24 КоАП («Нарушение законодательства о книге замечаний и предложений»)) могут рассматриваться административной комиссией, органами внутренних дел, органами Комитета государственного контроля Республики Беларусь, налоговыми органами);

2) территориальная – определяет место рассмотрения дела об административном правонарушении (статья 3.31 ПИКоАП). В целях обеспечения оперативности, объективности и полноты административного процесса он может проводиться по месту обнаружения или выявления правонарушения, по месту нахождения органа, ведущего административный процесс, а также по месту жительства, месту пребывания (месту нахождения) лица, в отношении которого ведется административный процесс, или большинства свидетелей.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 15.50, 17.3, 18.7, 18.9, 18.12–18.27, 18.29, 18.35, частью 4 статьи 18.36, статьей 18.38 КоАП, рассматриваются по месту совершения административного правонарушения или по месту жительства, месту пребывания (месту нахождения) лица, в отношении которого ведется административный процесс.

Комиссиями по делам несовершеннолетних дела об административных правонарушениях рассматриваются по месту жительства лица, в отношении которого ведется административный процесс.

Дела об административных таможенных правонарушениях рассматриваются судом по месту расположения таможенного органа, должностным лицом которого был составлен протокол об административном правонарушении.

Дела об административных правонарушениях, влекущих лишение права управления транспортным средством, могут быть рассмотрены по месту регистрации транспортного средства.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 23.29–23.32, 23.55 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, рассматриваются по месту расположения соединений, частей и подразделений пограничных войск Республики Беларусь;

3) должностная – правила должностной подведомственности определяют, кто в государственном органе должен заниматься рассмотрением дела (например, согласно ч. 2, 3, 4, 5 ст. 3.6 ПИКоАП РБ определены должностные лица органов внутренних дел, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях.

### 3. Участники административно-деликтного процесса, их права и обязанности

Под участниками административно-деликтного процесса понимаются органы и лица, осуществляющие административно-процессуальные функции и наделенные законом соответствующими правами и обязанностями[4].

Круг участников административно-деликтного процесса закреплен в главе 4 ПИК оАП. В зависимости от роли и назначения, содержания и объёма полномочий, форм и методов участия органов (должностных лиц) в деле их можно разделить на несколько групп.

По мнению И.И. Кононова, В.Я. Кикотя и И.Ш. Килясханова, первую группу составляют лица, интересы которых затрагиваются производством по делу об административном правонарушении, – это лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевший. Ко второй группе отнесены лица, защищающие или представляющие интересы других лиц, а именно: законные представители физического лица, законные представители юридического лица, защитник и представитель. В третью группу включены лица, выполняющие разнообразные процессуальные функции, – это свидетель, понятой, специалист, эксперт, переводчик, прокурор[5].

В науке административного права есть и другие классификации участников административно-деликтного процесса. Например, Д.А. Гавриленко и И.И. Мах в зависимости от характера полномочий участников такого процесса разделяют на две основные группы. К первой группе они относят государственные органы и должностные лица, ответственные за ведение дел об административных правонарушениях и обладающие соответствующими властными отношениями, в частности: судью, должностное лицо, орган, рассматривающий дело об административном правонарушении, лицо, составившее протокол об административном правонарушении, лицо, составившее протокол об административном правонарушении. Ко второй группе, по их мнению, относятся: лицо, привлекаемое к административной ответственности, потерпевший, законный представитель потерпевшего или лица, привлекаемого к административной ответственности, защитник и представитель, свидетель, эксперт, специалист, переводчик, понятой .

Мы будем исходить из классификации участников административно-деликтного процесса, указанной в разделе II ПИК оАП. В соответствии с данным законом участники административного процесса делятся на следующие категории:

- 1) суд и органы, ведущие административный процесс (глава 3 ПИК оАП);
- 2) участники административного процесса, защищающие свои или представляемые права и интересы (глава 4 ПИК оАП);
- 3) иные участники административного процесса (глава 4 ПИК оАП).

Особенностью первой категории участников, как уже указывалось, является то, что они наделены властными полномочиями в рамках административного процесса, поскольку осуществляют его от имени государства. Они полномочны осуществлять процессуальные действия, составлять протоколы об административном правонарушении, рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания. Данная категория участников рассмотрена в разделе 27.1. Вторая категория участников властных полномочий не имеет. Они имеют в деле личный интерес или отстаивают интересы иных лиц, имеющих в деле личный интерес, в силу чего наделены законом соответствующими правами и обязанностями. Последняя категория – иные участники не имеют в деле личного интереса. Они осуществляют вспомогательные функции в административном процессе, способствуя принятию законного и обоснованного решения по делу об административном правонарушении.

К участникам административного процесса, защищающие свои или представляемые права и интересы, относятся:

- 1) лицо, в отношении которого ведется административный процесс;
- 2) потерпевший;
- 3) законный представитель физического лица;
- 4) представитель юридического лица;

- 5) защитник;
- 6) представитель.

Никто не может быть признан виновным в преступлении, если его вина не будет в предусмотренном законом порядке доказана и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность (ст. 26 Конституции Республики Беларусь). Несмотря на то, что в данной конституционной норме говорится лишь о лицах, обвиняемых в совершении преступления, ее положения в соответствии с общим принципом презумпции невиновности распространяются на все случаи совершения правонарушений. В частности, согласно ч. 1 ст. 2.7 ПИКоАП, лицо не может быть привлечено к административной ответственности, пока в порядке, установленном ПИКоАП, не будет установлена его виновность в совершении правонарушения, предусмотренного КоАП.

В этой связи участник административно-деликтного процесса, в отношении которого составляется протокол о правонарушении, применяются меры обеспечения административного процесса и рассматривается дело, в КоАП называется не лицом, совершившим административное правонарушение, как это было в ранее действовавшем Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 декабря 1984 г. №4048-X, а лицом, в отношении которого ведется административный процесс. Таким образом, законодатель подчеркнул неизбежность в административно-деликтном процессе принципа презумпции невиновности.

Лицо, в отношении которого ведется административный процесс, является обязательным его участником. Участие может осуществляться в двух формах: очное и заочное. Безусловно, присутствие данного лица способствует более полному исследованию всех обстоятельств дела, а также позволяет ему лично защищать свои интересы. Вместе с тем ПИКоАП (ст. 11.4) допускает заочное участие указанного лица в том случае, если оно:

О признает свою вину или письменно ходатайствует о рассмотрении дела в его отсутствие;

О извещено надлежащим образом, но уклоняется от явки в суд, орган, ведущий административный процесс;

О получило повестку и не уведомило суд, орган, ведущий административный процесс, которые его вызвали, о наличии уважительных причин, препятствующих его явке по вызову в назначенный срок;

О постановление о наложении административного взыскания выносится в порядке, предусмотренном ч. 31 ст. 10.3 ПИКоАП.

Если не представляется возможным рассмотреть дело по существу в отсутствие лица, в отношении которого ведется административный процесс, извещенного надлежащим образом и уклоняющегося от явки в суд, орган, ведущий административный процесс, осуществляется его привод в соответствии со ст. 8.12 ПИКоАП.

Для защиты своих прав лицо, в отношении которого ведется административный процесс, наделяется процессуальными правами, которые закреплены в ст. 4.1 ПИКоАП:

1) знать, совершение какого административного правонарушения вменяется ему в вину;

2) давать объяснения или отказаться от дачи объяснений;

3) представлять доказательства;

4) заявлять отводы и ходатайства;

5) иметь защитника с начала административного процесса, а в случае административного задержания – с момента объявления ему об административном задержании;

6) беспрепятственно общаться со своим защитником наедине и конфиденциально, прекратить полномочия своего защитника, отказаться от защитника, защищать себя самостоятельно;



7) пользоваться родным языком или языком, которым оно владеет, либо услугами переводчика;

8) возражать против действий судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс, и требовать внесения своих возражений в протокол об административном правонарушении или в протокол процессуального действия;

9) знакомиться с протоколом об административном правонарушении, а также материалами дела об административном правонарушении по окончании подготовки его к рассмотрению, делать выписки из них с разрешения органа, ведущего административный процесс, снимать копии с этих материалов;

10) участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении;

11) получать от суда, органа, ведущего административный процесс, копию постановления по делу об административном правонарушении;

12) подавать жалобы на действия судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс, в том числе обжаловать постановление по делу об административном правонарушении;

13) получать возмещение вреда, причиненного незаконными действиями суда, органа, ведущего административный процесс.

Если лицо, в отношении которого ведется административный процесс, является несовершеннолетним, то его права наряду с ним или вместо него в порядке, установленном ПИК оАП, осуществляют его законные представители.

Физическое лицо, в отношении которого ведется административный процесс, обязано:

1) являться по вызовам судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс;

2) уведомлять суд, орган, ведущий административный процесс, которые его вызвали, о наличии уважительных причин, препятствующих его явке по вызову;

3) подчиняться законным требованиям судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс, в производстве которых находится дело об административном правонарушении;

4) участвовать в процессуальных действиях.

Выполнение указанных обязанностей обеспечивается предусмотренными законодательством об административных правонарушениях мерами административного принуждения. В частности, за уклонение от явки в орган, ведущий административный процесс, предусмотрена административная ответственность по ст. 24.6 КоАП. За неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица при исполнении им служебных полномочий предусмотрена административная ответственность по ст. 23.4 КоАП. А в случае неявки по вызову без уважительной причины физическое лицо, в отношении которого ведется административный процесс, могут быть подвергнуты приводу.

Физическое лицо – индивидуальный предприниматель, в отношении которого ведется административный процесс, обладает правами и обязанностями физического лица, за исключением права иметь защитника, а также обладает правом иметь представителя, прекращать полномочия представителя.

Юридическое лицо, в отношении которого ведется административный процесс, обладает правами и обязанностями, предусмотренными п. 1, 10–13 ч. 1, п. 3 ч. 3 ст. 4.1 ПИК оАП. Юридическое лицо, в отношении которого ведется административный процесс, реализует свои права и обязанности через своего представителя, права и обязанности которого предусмотрены п. 2–9 ч. 1 и п. 1 и 2 ч. 3 ст. 4.1 ПИК оАП.

Потерпевшим от административного правонарушения является физическое лицо, которому административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред, а также юридическое лицо, которому причинен имущественный вред или вред деловой репутации.

ПІКoАП не устанавлівае спецыяльнага працэсуальнага парадка прызнання ліца потерпевшым. Юрыдычным фактам, з якім звязана вступленне потерпевшага ў адміністрацыйна-працэсуальныя адносіны, з'яўляецца факт прычынення яму фізічнага, імушчэснага ці моральнага шкоды. Фізічны шкода выражаецца ў прычыненні шкоды здароўю, імушчэсны – ў прычыненні матэрыяльнага ўшчыбана пачем хішчэння, паврэжэння ці ўнічтожэння прыналежащага потерпевшаму імушчэства, моральны – ў нравственных ці душэвных перажываннях ліца ў сувязі з проціправавымі дзеяннямі.

Потерпевшы, як ліца, заінтэрасаванае ў ісьходзе дэла аб адміністрацыйным праванарушэнні, ўправе даваць аб'ясненні; прадстаўляць доказы; заяўляць адводы і ходатайства; знаёміцца з пратаколам аб адміністрацыйным праванарушэнні, а такжэ матэрыяламі дэла аб адміністрацыйным праванарушэнні па акончання падгатаўкі яго к разгляданню, дэлаць выпіскі з іх, з дазволэння органа, вядучага адміністрацыйны працэс, снімаць копіі з гэтых матэрыялаў; ўдзельнічаць ў разгляданні дэла аб адміністрацыйным праванарушэнні; падаваць скаргі на дзеянні суды, дзельнічнага ліца органа, вядучага адміністрацыйны працэс, ў том лісьце абжалавать пастановленне па дэлу аб адміністрацыйным праванарушэнні, а такжэ пачэсвацца інымі працэсуальнымі правамі, ўказанымі ў ст. 4.2 ПІКoАП.

Пры прычыненні потерпевшаму матэрыяльнага ўшчыбана он ўправе прэд'явіць ліцу, ў адносіні которага вэдэцца адміністрацыйны працэс, гражданскі іськ.

Прадастаўленае потерпевшаму права даваць аб'ясненні слэдует пачэсваць як права потерпевшага даваць аб'ясненні па сабсьвеннай ініцыатыве. Ёсьлі жэ ініцыатыва ісьходзіць ад органа, вядучага адміністрацыйны працэс, то сагласна п. 2 ч. 3 ст. 4.2 ПІКoАП потерпевшы абязан даваць аб'ясненні суду, органу, вядучаму адміністрацыйны працэс. Ў то жэ врэмя слэдует ўчытаваць паложэння ст. 27 Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь і п. 2 ч. 2 ст. 4.2 ПІКoАП, сьуть которых сводзіцца к таму, што потерпевшы ўправе не свідэтэльстваваць проці самага сьба, члэнэв сьвоей сьмьі, блізкіх рэдаственнікаў.

За адказ лібо ўклоненне бэз уважытэльных прычынаў потерпевшага ад дачы аб'яснэнняў па дэлу аб адміністрацыйным праванарушэнні прэдусматрэна адміністрацыйная адветсьвеннасьць па ст. 24.5 КоАП.

Аналагічна ліцу, ў адносіні которага вэдэцца адміністрацыйны працэс, потерпевшы імае абязаннасьць являцца па вызовам суды, дзельнічнага ліца органа, вядучага адміністрацыйны працэс. Ў случае ўклонення ад явкы ў орган, вядучы адміністрацыйны працэс, потерпевшы нэсэ адміністрацыйную адветсьвеннасьць па ст. 24.6 КоАП.

Сьвоі працэсуальныя права ліца, ў адносіні которага вэдэцца адміністрацыйны працэс, і потерпевшы могуць рэалізавать самастэятэльно, чэрэз законнага прэдстаўітэля ці саьмэсно з законным прэдстаўітэлем.

Законны прэдстаўітэль фізічнага ліца, ў адносіні которага вэдэцца адміністрацыйны працэс, потерпевшага – фізічнага ліца прэдстаўітэля ў адміністрацыйным працэсе інтэрэсы нэсаьвэршэнналетніх ці нэдэеспэсэбных ўдзельнікаў адміністрацыйнага працэса. Пры адсутствыі ў фізічнага ліца, ў адносіні которага вэдэцца адміністрацыйны працэс, потерпевшага – фізічнага ліца законнага прэдстаўітэля суды, дзельнічнае ліца органа, вядучага адміністрацыйны працэс, прызнаюць законным прэдстаўітэлем орган апэкі і пачэчытэльства.

Как правіла, законнымі прэдстаўітэлямі фізічнага ліца являюцца рэдаітэлі, усьновітэлі, апэкуны ці пачэчытэлі. Ёх глэвным прэдназначэннем являецца зашчыта прав і законных інтэрэсаў ліца, ў адносіні которага вэдэцца адміністрацыйны працэс, ці потерпевшага. Ёсьходзіць з гэтого, законны прэдстаўітэль фізічнага ліца пачэсваццаь сьвэмі правамі ліцаў, інтэрэсы которых он прэдстаўітэляць.

Нэ могуць ўдзельнічаць ў адміністрацыйным працэсе:

1) в качестве законного представителя физического лица, в отношении которого ведется административный процесс, – законный представитель потерпевшего – физического лица;

2) в качестве законного представителя потерпевшего – физического лица – законный представитель физического лица, в отношении которого ведется административный процесс.

Что касается юридического лица, в отношении которого ведется административный процесс, или юридического лица, являющегося потерпевшим, то защиту его прав и законных интересов осуществляют их представители, действующие в пределах прав, предоставленных им законодательством Республики Беларусь, учредительными документами либо доверенностью.

Полномочия представителя юридического лица подтверждаются доверенностью, оформленной в соответствии с законодательством Республики Беларусь, или документами, удостоверяющими его служебное положение и дающими право представлять интересы юридического лица без доверенности.

В соответствии со ст. 2.8 ПИК<sub>о</sub>АП физическое лицо, в отношении которого ведется административный процесс, имеет право на защиту. Это право оно может осуществлять как лично, так и с помощью защитника в порядке, установленном ПИК<sub>о</sub>АП. Для оказания юридической помощи сторонам в административно-деликтном процессе может участвовать как защитник, так и представитель. ПИК<sub>о</sub>АП не содержит определений данных участников административно-деликтного процесса, однако из его анализа вытекает, что таковыми следует считать:

защитника – адвокат или иное лицо, оказывающее юридическую помощь, защищающее права, свободы и законные интересы физического лица, в отношении которого ведется административный процесс. В качестве защитника в административном процессе могут участвовать адвокаты, являющиеся гражданами Республики Беларусь; адвокаты, являющиеся гражданами других государств, – в соответствии с международными договорами Республики Беларусь. По ходатайству физического лица, в отношении которого ведется административный процесс, в качестве защитника по постановлению органа, ведущего административный процесс, может быть допущен один из близких родственников либо законных представителей лица, в отношении которого ведется административный процесс;

представителя – адвокат и иное лицо, которому потерпевший, а также физическое лицо – индивидуальный предприниматель, в отношении которого ведется административный процесс, доверили представлять свои интересы и оказывать юридическую помощь.

Полномочия адвоката удостоверяются орденом, выданным юридической консультацией. Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законодательством.

Защитник самостоятельно определяет свою процессуальную позицию. Он руководствуется законом и своим правосознанием. Разумеется, защитник советуется с лицом, в отношении которого ведется административный процесс, учитывает его доводы и соображения, но окончательное решение принимает самостоятельно и полностью несет ответственность за него. Положение защитника характеризуется односторонним характером его деятельности: он обязан выявлять только обстоятельства, оправдывающие лицо, в отношении которого ведется административный процесс, или смягчающие его ответственность.

Однако защитник не должен идти на поводу у своего доверителя, отрицая его причастность к совершению правонарушения, если пришел к выводу о доказанности этого факта. Долг защитника – убедить своего доверителя в необходимости дать правдивые показания, разъяснить ему, что раскаяние является обстоятельством, смягчающим административную ответственность.

Моментом, с которого защитник и представитель допускаются к участию в административно-деликтном процессе, является момент начала административного

процесса. В случае административного задержания физического лица в связи с административным правонарушением защитник допускается к участию в административном процессе с момента задержания.

С момента допуска к участию в административно-деликтном процессе защитник и представитель имеют право:

- 1) знать, по какому административному правонарушению ведется административный процесс;
- 2) присутствовать при опросе лица, в отношении которого ведется административный процесс;
- 3) представлять доказательства;
- 4) заявлять отводы и ходатайства;
- 5) участвовать в рассмотрении дела;
- 6) знакомиться с протоколом и другими материалами дела об административном правонарушении, делать выписки из них, с разрешения органа, ведущего административный процесс, снимать копии с этих материалов;
- 7) подавать жалобы на процессуальные действия и решения, принятые по делу об административном правонарушении;
- 8) пользоваться родным языком или языком, которым они владеют, либо услугами переводчика;
- 9) совершать иные действия, направленные на защиту прав, свобод и законных интересов лица, в отношении которого ведется административный процесс.

Защитник также вправе иметь с лицом, в отношении которого ведется административный процесс, свидания наедине без ограничения их количества и продолжительности.

Наряду с правами защитник и представитель имеют обязанности:

- 1) представлять судье, должностному лицу органа, ведущего административный процесс, документы, подтверждающие их полномочия;
- 2) являться по вызовам судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс, для защиты интересов представляемого лица;
- 3) подчиняться законным распоряжениям судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс.

Свидетелем является лицо, в отношении которого имеются основания полагать, что ему известны какие-либо обстоятельства по делу об административном правонарушении, вызванное судьей, должностным лицом органа, ведущего административный процесс, для дачи объяснений либо дающее объяснения. Это могут быть: очевидцы правонарушения; лица, обнаружившие последствия противоправного деяния; лица, которые слышали, как происходило событие; потерпевшие; законные представители физического или юридического лица. Как свидетели могут быть опрошены сотрудники органов внутренних дел или другие лица, которые пресекли правонарушение, принимали участие в задержании правонарушителя.

Показания свидетелей являются источником доказательств по делу об административном правонарушении. Для всестороннего, полного и объективного выяснения обстоятельств совершения правонарушения наличие свидетельских показаний в ряде случаев бывает крайне необходимым, их отсутствие восполнить никакими другими доказательствами невозможно.

Свидетелем не может быть:

- 1) лицо, в отношении которого ведется административный процесс;
- 2) лицо, которое в силу возраста, физических либо психических недостатков не способно правильно воспринимать обстоятельства, подлежащие установлению по делу об административном правонарушении, и давать о них объяснения;

3) защитник и представитель потерпевшего, лица, в отношении которого ведется административный процесс, – относительно обстоятельств, которые им стали известны в связи с исполнением обязанностей защитника или представителя;

4) священнослужитель – относительно обстоятельств, известных ему из исповеди.

В соответствии со ст. 4.6 ПИК оАП свидетель имеет право:

1) не свидетельствовать против самого себя, членов своей семьи и своих близких родственников;

2) пользоваться родным языком или языком, которым он владеет, либо услугами переводчика;

3) представлять имеющиеся у него материалы, относящиеся к делу об административном правонарушении;

4) заявлять отвод переводчику;

5) собственноручно письменно давать свои объяснения для приобщения к делу об административном правонарушении;

6) заявлять ходатайства и подавать жалобы на действия судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс;

7) получать возмещение расходов, понесенных им в связи с участием в административном процессе.

ПИК оАП закрепляет четыре основные обязанности свидетеля:

1) являться по вызовам судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс;

2) уведомлять суд, орган, ведущий административный процесс, которые его вызвали, о наличии уважительных причин, препятствующих его явке по вызову;

3) правдиво и полно рассказать обо всем, что ему известно по делу об административном правонарушении, ответить на поставленные вопросы;

4) подчиняться законным распоряжениям судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс.

За отказ либо уклонение без уважительных причин от дачи объяснений свидетель несет ответственность, предусмотренную ст. 24.5 КоАП; за заведомо ложное объяснение – ст. 24.4 КоАП.

Законодатель не устанавливает возраста, по достижении которого лицо может выступать в качестве свидетеля. Способность правильно воспринять событие и дать о нем показания зависит от условий воспитания, степени развития, характера воспринимаемых фактов. Поэтому в необходимых случаях свидетелями могут быть несовершеннолетние лица, а в исключительных случаях и малолетние (моложе 14 лет). При этом, однако, должны быть выяснены степень их развития, состояние органов чувств и другие данные, необходимые для правильной оценки их показаний. Для этого могут быть опрошены родители и воспитатели, а в необходимых случаях – назначена психологическая экспертиза. Малолетних свидетелей рекомендуется опрашивать в привычной для них обстановке, делая частые перерывы. При опросе свидетеля, не достигшего 14-летнего возраста, обязательно присутствие педагога (ч. 1 ст. 10.11 ПИК оАП). В случае необходимости при опросе могут присутствовать психолог, а также родители или иные законные представители несовершеннолетнего свидетеля.

ПИК оАП не установлен запрет на привлечение в качестве свидетеля лиц, имеющих психические заболевания или расстройства. Само по себе наличие у лица психических заболеваний не является препятствием для получения от него свидетельских показаний. Вопрос о возможности правильного восприятия им конкретных обстоятельств и дачи о них адекватных показаний в случае необходимости решается с помощью психиатрической экспертизы.

В современной правоприменительной практике возрастает роль новейших технологий в процессе доказывания и установления объективной истины, поэтому особое значение приобретают специальные познания в самых различных отраслях. Законодатель не дает определения понятию «специальные познания». В юридической литературе под этим

термином обычно понимают систему теоретических знаний и практических навыков в области конкретной науки либо техники, искусства или ремесла, приобретаемых путем специальной подготовки или профессионального опыта.

В этой связи для участия в производстве по делу об административном правонарушении может привлекаться специалист, которым является не заинтересованное в исходе дела об административном правонарушении лицо, обладающее специальными знаниями в науке, технике, искусстве, ремесле и иных сферах деятельности, вызванное судьей, должностным лицом органа, ведущего административный процесс, для участия и оказания содействия в производстве процессуальных действий. Педагог или психолог, участвующие при даче объяснений несовершеннолетних потерпевшего, лица, в отношении которого ведется административный процесс, также считаются специалистами.

В правоприменительной практике специальные познания используются как в процессуальной, так и в непроцессуальной форме. Непроцессуальной формой является консультативная и справочная деятельность сведущих лиц, производство ими предварительных исследований материальных объектов и т.п. Под процессуальной формой применения специальных познаний понимается как назначение и производство экспертиз, так и привлечение специалиста к участию в процессуальных действиях.

Предметом применения специальных познаний и технических средств могут выступать обстановка места происшествия, социально-психологические характеристики личности правонарушителя и иные обстоятельства.

Специалист имеет право: знать цель вызова; с разрешения судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс, задавать вопросы участникам процессуального действия; подавать жалобы на действия судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс; получать возмещение понесенных им расходов и вознаграждение за выполненную им работу, не входящую в круг его прямых служебных обязанностей.

Специалист обязан: являться по вызовам судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс; представить судье, должностному лицу органа, ведущего административный процесс, документы, подтверждающие его специальную квалификацию; участвовать в производстве процессуальных действий, используя специальные знания, навыки и научно-технические средства в целях обнаружения, закрепления и изъятия доказательств; удостоверить своей подписью факт совершения процессуальных действий, их содержание и результаты; давать пояснения по поводу выполняемых им действий; подчиняться законным распоряжениям судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс; соблюдать порядок при производстве процессуальных действий и во время рассмотрения дела об административном правонарушении; отказаться от участия в производстве процессуального действия или рассмотрении дела об административном правонарушении, если он не обладает необходимыми знаниями.

В отличие от эксперта, имеющего дело с уже собранными доказательствами, в результате изучения которых им получают новые, ранее неизвестные фактические данные, специалист может содействовать в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств. Он должен обращать внимание судьи, органа и должностного лица, ведущих административный процесс, на соответствующие обстоятельства и тем самым оказывать им необходимую научно-техническую помощь, способствовать полному и всестороннему выяснению обстоятельств дела.

Привлечение специалиста к участию в административно-деликтном процессе – право, а не обязанность судьи, органа и должностного лица (за исключением случаев медицинского освидетельствования на состояние опьянения). Закон не оговаривает права других участников административно-деликтного процесса привлекать специалиста, однако лицо, в отношении которого ведется административный процесс, потерпевший, защитник и представитель вправе заявлять ходатайства, в том числе о привлечении и заслушивании специалиста.

В случае, если специалист отказывается выполнять обязанности, предусмотренные ст. 4.8 ПИК оАП, либо препятствует проведению проверки в рамках дела об административном правонарушении, он может быть привлечен к административной ответственности по ст. 23.4 КоАП или 23.2 КоАП соответственно.

Лицо, участвующее в деле в качестве специалиста, в дальнейшем может участвовать в этом деле в качестве эксперта.

В случаях, если в ходе административно-деликтного процесса возникает необходимость в использовании специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле, судья, должностное лицо органа, ведущего административный процесс, выносят постановление о назначении экспертизы.

Экспертом является не заинтересованное в исходе дела об административном правонарушении лицо, обладающее специальными знаниями в науке, технике, искусстве, ремесле и иных сферах деятельности, которому судьей, должностным лицом органа, ведущего административный процесс, поручено производство экспертизы.

Эксперт в отличие от специалиста имеет дело с уже собранными доказательствами. Им может быть как работник экспертного учреждения, так и иное сведущее лицо, привлекаемое к выполнению роли эксперта в разовом порядке. Правовое положение эксперта в административно-деликтном процессе во многом тождественно правовому статусу аналогичной фигуры в уголовном и гражданском судопроизводстве.

Главная обязанность эксперта – дать объективное заключение по поставленным перед ним вопросам. Заключение дается в письменной форме от своего имени, где должно быть указано, кем и на каком основании проводились исследования, их содержание, а также даны обоснованные ответы на поставленные перед экспертом вопросы и выводы.

Осуществление процессуальных прав эксперта связано с поставленными перед ним вопросами. Эксперт, насколько это необходимо для дачи заключения, вправе: знакомиться с материалами, относящимися к предмету экспертизы, и выписывать из них необходимые сведения; заявлять ходатайства о предоставлении ему дополнительных материалов, необходимых для дачи заключения, о привлечении к проведению экспертизы других экспертов; с разрешения судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс, участвовать в производстве отдельных процессуальных действий, задавать участникам процессуальных действий вопросы, относящиеся к предмету экспертизы; давать заключения как по поставленным вопросам, так и по входящим в его компетенцию обстоятельствам, выявившимся при проведении экспертизы; подавать жалобы на действия судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс, ограничивающие его права при проведении экспертизы; получать возмещение расходов, понесенных им при проведении экспертизы, и вознаграждение за выполненную им работу, не входящую в круг его прямых служебных обязанностей.

Эксперт не вправе вести переговоры с участниками административного процесса по вопросам, связанным с проведением экспертизы, самостоятельно собирать материалы для исследования, проводить исследования, которые могут повлечь за собой полное или частичное уничтожение объектов экспертизы либо изменение их внешнего вида или основных свойств, если на это не было специального разрешения судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс.

ПИК оАП в ст. 4.7 предусматривает и обязанности эксперта:

- 1) являться по вызовам судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс;
- 2) давать обоснованное и объективное заключение по поставленным вопросам;
- 3) отказаться от дачи заключения, если представленные материалы недостаточны или поставленный вопрос выходит за пределы специальных знаний эксперта;
- 4) представить судье, должностному лицу органа, ведущего административный процесс, документы, подтверждающие его специальную квалификацию;

5) сообщить по требованию судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс, сведения о своем профессиональном опыте и отношении к лицам, участвующим в административном процессе;

б) без разрешения суда, органа, ведущего административный процесс, не разглашать сведения об обстоятельствах дела и иные сведения, ставшие ему известными в связи с проведением экспертизы, в случае, если он был предупрежден об этом судьей, должностным лицом органа, ведущего административный процесс.

За заведомо ложное заключение эксперт несет ответственность, предусмотренную ст. 24.4 КоАП, за отказ либо уклонение без уважительных причин от исполнения возложенных на него обязанностей – ст. 24.5 КоАП.

Лицам, не владеющим языком, на котором ведется административно-деликтный процесс, обеспечивается право знакомиться с материалами дела, участвовать в административно-деликтном процессе через переводчика и выступать на родном языке или на любом свободно избранном ими языке общения. Участие переводчика дает возможность лицам, пользующимся его услугами, активно участвовать в административно-деликтном процессе, защищать свои права и законные интересы.

Переводчиком является не заинтересованное в исходе дела об административном правонарушении совершеннолетнее лицо, владеющее языками, знание которых необходимо для перевода, и участвующее в процессуальных действиях в случаях, когда лицо, в отношении которого ведется административный процесс, потерпевший, их защитники, а также свидетели и иные участники административного процесса не владеют языком, на котором ведется административный процесс, а равно для перевода письменных документов. Переводчиком считается также лицо, понимающее знаки глухого или немого и способное изъясняться с ними знаками.

Иные участники административного процесса не вправе принимать на себя обязанности переводчика, хотя бы они и владели необходимыми для перевода языками.

Переводчик другой функции в административно-деликтном процессе, кроме как перевод, выполнять не должен. Недопустимо объединение в одном лице функции переводчика и лица, ведущего административный процесс, адвоката, эксперта, свидетеля и т.п.

Переводчик имеет право: задавать вопросы лицам, участвующим в процессуальном действии, в целях уточнения значения переводимых слов, выражений и знаков; знакомиться с документами и другими материалами дела об административном правонарушении, которые были составлены с его участием, делать замечания, подлежащие внесению в соответствующий документ; подавать жалобы на действия судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс; получать возмещение понесенных им расходов и вознаграждение за выполненную им работу, не входящую в круг его прямых служебных обязанностей.

Переводчик обязан: являться по вызовам судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс; отказаться от участия в административном процессе, если он не обладает знаниями, необходимыми для перевода; при необходимости представить судье, должностному лицу органа, ведущего административный процесс, документы, подтверждающие его квалификацию переводчика; точно и полно выполнить порученный ему перевод; удостоверить правильность перевода своей подписью; соблюдать порядок при производстве процессуальных действий с его участием; подчиняться законным распоряжениям судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс.

За заведомо неправильный перевод по делу об административном правонарушении, переводчик несет ответственность, предусмотренную ст. 24.4 КоАП, за отказ либо уклонение переводчика без уважительных причин от выполнения возложенных на него обязанностей – ст. 24.5 КоАП.



Одной из гарантий обеспечения законного и обоснованного разрешения дела об административном правонарушении служит участие в административно-деликтном процессе понятых.

Понятым является не заинтересованное в исходе дела об административном правонарушении совершеннолетнее лицо, участвующее в производстве процессуального действия для удостоверения его факта, хода и результатов в случаях, установленных ПИК<sub>о</sub>АП.

Понятые привлекаются к производству процессуальных действий по собиранию и закреплению доказательств по делу, а также к производству процессуальных действий, затрагивающих права и законные интересы лица, в отношении которого ведется административный процесс.

Понятой имеет право: знать, в проведении какого процессуального действия он участвует, кто руководит его проведением и кто в нем участвует; делать по поводу процессуального действия, в котором он участвует, заявления и замечания, подлежащие занесению в протокол процессуального действия; знакомиться с протоколом процессуального действия, в котором он участвовал, и требовать внесения в него исправлений и дополнений; подписывать протокол процессуального действия лишь в той части, которая отражает воспринятые им лично обстоятельства; получать возмещение понесенных им расходов, связанных с участием в производстве процессуального действия.

На понятых возлагаются процессуальные обязанности: сообщить по требованию должностного лица органа, ведущего административный процесс, сведения об отношениях с лицами, участвующими в административном процессе; удостоверить своей подписью в протоколе процессуального действия факт производства этого действия, его ход и результаты; соблюдать порядок при производстве процессуального действия; подчиняться законным распоряжениям должностного лица органа, ведущего административный процесс.

Такие обязанности, с одной стороны, обеспечивают соблюдение законности в административно-деликтном процессе и повышает достоверность составленного протокола, а с другой – позволяет судье, органу или должностному лицу, рассматривающим дело, проверить соответствие данных, зафиксированных в протоколе, обстоятельствам, имевшим место в действительности.

В качестве понятых могут быть вызваны любые не заинтересованные в исходе дела совершеннолетние лица. Число понятых должно быть не менее двух. Нежелательно привлечение в качестве понятых сотрудников и работников органов внутренних дел, иных органов, в ведении которых находится или может находиться впоследствии дело об административном правонарушении.

В случае необходимости, т.е. при возникновении в процессе рассмотрения дела сомнений относительно полноты и правильности фиксации в протоколе хода, содержания и результатов процессуальных действий, понятой может быть опрошен в качестве свидетеля об обстоятельствах, связанных с производством процессуального действия, в котором он участвовал.

#### 4. Обстоятельства, исключающие возможность участия в административно-деликтном процессе

К участию в административно-деликтном процессе в качестве судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс, эксперта, специалиста, переводчика, понятого не допускаются лица в случае, если:

- 1) они участвовали ранее в этом же деле в качестве потерпевшего или лица, в отношении которого велся административный процесс, представителя или законного представителя потерпевшего, законного представителя лица, в отношении которого велся административный процесс, а также защитника, свидетеля, эксперта, специалиста или переводчика;

2) они являются родственниками потерпевшего, лица, в отношении которого ведется административный процесс, или их представителей;

3) имеются иные обстоятельства, дающие основания полагать, что они лично (прямо или косвенно) заинтересованы в исходе данного дела.

Данные основания для отвода распространяются также на секретаря судебного заседания (секретаря судебного заседания – помощника судьи).

Эксперт, специалист, переводчик, понятой не вправе участвовать в административном процессе и подлежат отводу также ввиду служебной или иной зависимости от кого-либо из лиц, заинтересованных в исходе дела.

Эксперт, специалист, переводчик подлежат отводу, помимо указанных случаев, в случае обнаружения их некомпетентности.

Не является основанием для отвода эксперта его участие в данном деле в качестве специалиста.

Представитель, защитник подлежат отводу, если ранее они участвовали в этом же деле в качестве иных участников процесса.

При наличии одного из указанных обстоятельств, судья, должностное лицо органа, ведущего административный процесс, секретарь судебного заседания (секретарь судебного заседания – помощник судьи), эксперт, специалист, переводчик, понятой, представитель, защитник обязаны уклониться от участия в административном процессе, заявив самоотвод. Если они не заявили самоотвод, им по тем же основаниям может быть заявлен отвод другими участниками административного процесса, защищающими свои или представляемые права и интересы. Судья, должностное лицо органа, ведущего административный процесс, вправе при обнаружении обстоятельств, исключающих возможность участия соответствующего лица в административном процессе, отстранять его от участия в административном процессе по собственной инициативе.

Самоотвод и отвод должны быть мотивированы и заявлены до принятия решения по делу об административном правонарушении.

В случае заявления отвода судье, должностному лицу органа, ведущего административный процесс, секретарю судебного заседания (секретарю судебного заседания – помощнику судьи), эксперту, специалисту, переводчику или понятому судья, должностное лицо органа, ведущего административный процесс, обязаны немедленно разрешить его в соответствии с ПИК оАП.

Вопрос о самоотводе или отводе судьи, рассматривающего дело об административном правонарушении, секретаря судебного заседания (секретаря судебного заседания – помощника судьи) разрешается судьей, рассматривающим дело об административном правонарушении.

Вопрос об отводе эксперта, специалиста, переводчика или понятого разрешается судьей, должностным лицом органа, ведущего административный процесс.

Вопрос об отводе должностного лица органа, ведущего административный процесс, разрешается вышестоящим должностным лицом или вышестоящим государственным органом.

По результатам рассмотрения вопроса об отводе выносится постановление об удовлетворении заявления об отводе либо об отказе в его удовлетворении.

Тема 28 Доказательства, меры обеспечения и стадии административно-деликтного процесса

Вопросы:

1. Обстоятельства, подлежащие доказыванию по делу об административном правонарушении. Доказательства и средства доказывания.

2. Понятие и виды мер обеспечения административного процесса. Обжалование применения мер обеспечения административного процесса.

3. Понятие стадий процесса, их процессуальное оформление.

1. Обстоятельства, подлежащие доказыванию по делу об административном правонарушении. Доказательства и средства доказывания

Административно-деликтный процесс включает в себя установление фактических обстоятельств дела об административном правонарушении, выбор и анализ норм права, решение дела. Первый и последний элементы невозможно себе представить без доказывания – процесса установления объективной истины по делу, содержанием которого являются собирание, проверка и оценка доказательств в целях установления обстоятельств, имеющих значение для законного, обоснованного и справедливого разрешения дела об административном правонарушении.

Обязательность доказывания в административно-деликтном процессе обусловлена основополагающим принципом, сформулированным в ст. 2.7 ПИК оАП – принципом презумпции невиновности, в соответствии с которым обязанность доказывать виновность лица, в отношении которого ведется административный процесс, возлагается на должностное лицо органа, ведущего административный процесс. Лицо, в отношении которого ведется административный процесс, не обязано доказывать свою невиновность.

Требование неукоснительного соблюдения данного принципа обязывает должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, осуществлять административно-деликтный процесс, установить истину по делу.

Обстоятельства, подлежащие доказыванию по делу об административном правонарушении, в общем виде перечислены в ст. 6.2 ПИК оАП. К таким обстоятельствам относятся:

- 1) наличие деяния, предусмотренного КоАП (время, место, способ и другие обстоятельства совершения административного правонарушения);
- 2) виновность физического лица в совершении административного правонарушения;
- 3) виновность юридического лица в случае, когда статьей Особенной части КоАП предусмотрена ответственность юридического лица;
- 4) характер и размер вреда, причиненного административным правонарушением, а также иные обстоятельства, влияющие на вид и размер административного взыскания, налагаемого на лицо, совершившее административное правонарушение;
- 5) иные обстоятельства, имеющие значение для принятия правильного решения по делу об административном правонарушении.

По делу об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, кроме того, подлежат установлению следующие обстоятельства:

- 1) возраст несовершеннолетнего (число, месяц, год рождения);
- 2) наличие совершеннолетних соучастников административного правонарушения.

Круг обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному делу об административном правонарушении, определяет предмет доказывания. Правоприменитель должен уметь правильно определить предмет доказывания. Чрезмерное его расширение ведет к тому, что большие усилия тратятся на установление обстоятельств, не влияющих на исход дела. Напротив, неоправданное сужение предмета доказывания приводит к неполноте и односторонности разбирательства, в результате чего существенные для дела обстоятельства остаются не установленными. И то и другое отрицательно сказывается на административно-деликтном процессе .

В целях выяснения наличия деяния, предусмотренного КоАП, необходимо установить объективную сторону административного правонарушения, т.е. факт нарушения охраняемых правил, нормативов, стандартов, указанных в диспозиции нормы Особенной части КоАП, а также время, место, способ и другие обстоятельства совершения административного правонарушения.

Например, объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 23.53 КоАП «Проживание без регистрации либо без документов, удостоверяющих личность» образует собственно деяние, обозначенное в диспозиции нормы: проживание без регистрации по месту жительства или по месту пребывания в случаях, когда регистрация по месту пребывания является обязательной.

В соответствии с п. 13 Положения о регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 7 сентября 2007 г., № 413 «О совершенствовании системы учета граждан по месту жительства и месту пребывания» для регистрации по месту жительства гражданин обязан не позднее одного месяца со дня прибытия на новое место жительства обратиться к лицу, ответственному за регистрацию, а при его отсутствии – в орган регистрации.

Случаи обязательной регистрации граждан по месту пребывания указаны в главе 4 Положения о регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания. Например, иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие в Республике Беларусь, временно выехавшие из места жительства, обязаны зарегистрироваться по месту пребывания не позднее одного месяца со дня прибытия. А граждане, прибывшие из другого населенного пункта для получения образования в учреждениях образования и организациях, реализующих образовательные программы послевузовского образования, в дневной форме получения образования, обязаны зарегистрироваться на срок получения образования по месту пребывания, а граждане Республики Беларусь, не обеспеченные жилой площадью в общежитии, – по месту пребывания по месту нахождения учреждения образования и организации, реализующей образовательную программу послевузовского образования.

Обязательным признаком объективной стороны рассматриваемого правонарушения, который подлежит доказыванию, является место совершения административного правонарушения: место жительства или место пребывания. Здесь вновь следует обратиться к Положению о регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания. Место жительства – местонахождение (адрес) жилого помещения, право владения, распоряжения и (или) пользования которым возникло у гражданина по основаниям, установленным законодательными актами, и в котором он постоянно либо преимущественно проживает (п. 4.5). Место пребывания – местонахождение (адрес) жилого помещения или помещения для временного проживания, право владения, распоряжения и (или) пользования которым возникло у гражданина по основаниям, установленным законодательными актами, и в котором он временно пребывает (п. 4.6).

Виновность лица в совершении административно противоправного деяния (действия или бездействия) характеризует психическое отношение лица к своим действиям (бездействию) и составляет субъективную сторону состава административного правонарушения. Административным правонарушением признается лишь виновное деяние. Ст. 3.1 КоАП устанавливает две формы вины физического лица: умышленную и неосторожную. Для установления умысла необходимо доказать, что лицо сознавало противоправность своего деяния, предвидело его вредные последствия и желало их наступления или не желало, но сознательно допускало наступление этих последствий либо относилось к ним безразлично. Для установления неосторожной формы вины необходимо доказать, что лицо предвидело возможность наступления вредных последствий своего деяния, но без достаточных оснований рассчитывало на их предотвращение или не предвидело возможности наступления вредных последствий своего деяния, хотя при необходимой внимательности и предусмотрительности должно было и могло их предвидеть.

Для установления виновности юридического лица достаточно доказать, что этим юридическим лицом не соблюдены нормы (правила), за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, и данным лицом не были приняты все меры по их соблюдению.

Большинство составов административных правонарушений являются формальными, т.е. не предполагают наступления каких-либо последствий, однако некоторые составы

являются окончанными лишь при условии наступления таких последствий. Определение характера и размер вреда, причиненного административным правонарушением, имеет значение и для правильной квалификации деяния по смежным составам с Уголовным кодексом Республики Беларусь. Характер и размер ущерба устанавливается со слов потерпевшего, а в случае возникновения сомнений может быть оценен. В законодательстве Республики Беларусь об административных правонарушениях отсутствуют нормы, закрепляющие правила и порядок оценки размера ущерба. Поэтому в этом отношении полезно обратиться к опыту Российской Федерации, где оценка размера ущерба определяется по правилам ст. 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: «Стоимость изъятых вещей определяется на основании государственных регулируемых цен в случае, если таковые установлены. В остальных случаях стоимость изъятых вещей определяется на основании их рыночной стоимости. В случае необходимости стоимость изъятых вещей определяется на основании заключения эксперта».

В случае признания ущерба, причиненного административным правонарушением, малозначительным возможно освобождение от административной ответственности в соответствии со ст. 8.2 КоАП.

Иными обстоятельствами, влияющими на вид и размер административного взыскания, налагаемого на лицо, совершившее административное правонарушение, являются, например, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность.

Данные обстоятельства учитываются при назначении административного взыскания. Закон допускает признание смягчающими и иных обстоятельств по усмотрению суда, органа, ведущего административный процесс. Подлежат установлению обстоятельства, отягчающие административную ответственность, в соответствии со ст. 7.3 КоАП. Перечень отягчающих обстоятельств является исчерпывающим.

Иными обстоятельствами, имеющими значение для принятия правильного решения по делу об административном правонарушении, могут быть, например, фактические данные, подтверждающие, что правонарушение совершено под влиянием физического или психического принуждения либо во исполнение приказа или распоряжения и т.д.

В соответствии с ч. 1 ст. 6.3 ПИККоАП доказательствами являются любые фактические данные, полученные в предусмотренном законом порядке, на основе которых суд, орган, ведущий административный процесс, устанавливают наличие или отсутствие административного правонарушения, предусмотренного КоАП, виновность или невиновность лица, привлекаемого к административной ответственности, и иные обстоятельства, имеющие значение для принятия правильного решения по делу.

В теории доказательств доказательства рассматриваются как средства получения судом верного знания о фактах, имеющих значение по делу; сведения о фактах, обладающие свойством относимости, способные прямо или косвенно подтвердить имеющие значение для правильного разрешения судебного дела факты, выраженные в предусмотренной законом процессуальной форме, полученные и исследованные в строго установленном процессуальным законом порядке.

Доказательства имеют двойственный характер, во-первых, – это доказательственные факты, во-вторых, – источники доказательств. Основываясь на таком тезисе, М.К. Треушников выделяет три составляющих доказательств, характеризующих их правовую природу: содержание, т.е. информацию об искомых фактах, обладающую свойством относимости; процессуальную форму, т.е. носителя информации и способ ее доведения до суда; определенный процессуальный порядок получения и исследования доказательственной информации.

Доказательства выполняют три функции. Первая функция – доказательства выступают как средство организации действий по доказыванию, занимая в структуре доказывания промежуточное звено между целью и результатом познавательной деятельности, т.е. накопление информации. Вторая функция – отражательно-

информационная. Сведения о фактах используются в административно-деликтном процессе для достижения истины вследствие того, что они воспроизводят факты реальной действительности, являются их отражением. Третья функция – удостоверительная, т.е. обоснования выводов правоприменителя в постановлении по делу.

Существует несколько классификаций доказательств. Различают прямые и косвенные, первоначальные и производные, личные и вещественные доказательства, положительные и отрицательные, оправдательные и обвинительные.

Например, акт медицинского освидетельствования водителя на состояние опьянения является прямым доказательством, а объяснения свидетелей, утверждающих, что водитель находился в состоянии опьянения – косвенным.

Первоначальными доказательствами называются такие, которые являются первоисточниками информации для установления обстоятельств подлежащего к рассмотрению дела: подлинные документы, подлинные вещественные доказательства, объяснения свидетелей и т.д.

Производными являются доказательства, которые не содержат первичную информацию, а передают информацию, полученную из других источников. Это копии документов, объяснения свидетелей или потерпевших относительно того, что они слышали от иных лиц, копии вещественных доказательств (слепки, фотографии и т.д.). В тех случаях, когда в законе не содержится требование об использовании только первоначальных доказательств в административно-деликтном процессе могут быть применимы и первоначальные и производные. Это объясняется тем, что доказательная сила информации по мере удаления ее от источника снижается. Поэтому первоначальные доказательства предпочтительнее. Но и отказываться от производных доказательств нельзя. В некотором виде производные доказательства имеют преимущества перед первоначальными.

Личные доказательства исходят от человека – объяснения свидетелей, потерпевшего, объяснения лица, в отношении которого ведется административный процесс, заключение эксперта. Вещественные доказательства – орудия совершения или предметы административного правонарушения, предметы, сохранившие на себе следы правонарушения.

По отношению к содержанию дела доказательства могут быть оправдательными (опровергающие обвинение или устанавливающие смягчающие вину обстоятельства) либо обвинительными (изобличающие лицо или устанавливающие обстоятельства, отягчающие его вину). Должностное лицо, составившее протокол, потерпевший, представляют обвинительные доказательства, тогда как лицо, в отношении которого ведется административный процесс, представляет оправдательные доказательства.

Для каждого вида доказательств закон определяет соответствующие правила собирания и закрепления, учитывающие их особенности. Нарушение этих правил делает невозможным использование полученных фактических данных в качестве доказательств. В этой связи особое значение имеет норма, закрепленная в ч. 5 ст. 6.14 ПИК<sub>о</sub>АП, согласно которой, полученные с нарушением закона доказательства не имеют юридической силы.

К источникам доказательств относятся объяснения лица, в отношении которого ведется административный процесс, потерпевшего, свидетеля, заключение эксперта, вещественное доказательство, протокол об административном правонарушении, протокол процессуального действия, документ и другой носитель информации, полученные в порядке, установленном ПИК<sub>о</sub>АП.

Объяснение лица, в отношении которого ведется административный процесс, – сведения об обстоятельствах, имеющих значение для дела об административном правонарушении, сообщенные этим лицом при опросе, в том числе при составлении протокола об административном правонарушении, а также при производстве иных процессуальных действий с его участием (ст. 6.4 ПИК<sub>о</sub>АП).

Лицо, в отношении которого ведется административный процесс, вправе давать объяснения по поводу административного правонарушения, иных известных ему обстоятельств, имеющих значение для дела, и имеющихся в деле доказательств.

Объяснение потерпевшего – сведения об обстоятельствах, имеющих значение для дела об административном правонарушении, сообщенные потерпевшим при его опросе, а также при производстве иных процессуальных действий с его участием (ст. 6.5 ПИК<sub>о</sub>АП).

Объяснение свидетеля – сведения об обстоятельствах, имеющих значение для дела об административном правонарушении, сообщенные свидетелем при его опросе, а также при производстве иных процессуальных действий с его участием (ст. 6.6 ПИК<sub>о</sub>АП).

Свидетель может быть опрошен о любых обстоятельствах, подлежащих доказыванию по делу об административном правонарушении, а также о своих взаимоотношениях с лицом, в отношении которого ведется административный процесс, потерпевшим, другими свидетелями.

Заключение эксперта – процессуальный документ, удостоверяющий факт, ход и результаты исследования экспертом материалов, представленных судом, органом, ведущим административный процесс, и содержащий выводы по поставленным перед экспертом вопросам, основанные на специальных знаниях эксперта в области науки, техники, искусства, ремесла и иных сферах деятельности (ст. 6.7 ПИК<sub>о</sub>АП).

Заключение эксперта не является обязательным для суда, органа, ведущего административный процесс, однако несогласие с заключением эксперта должно быть им мотивировано.

Вещественными доказательствами признаются предмет или документ, которые служили орудиями или средствами совершения административного правонарушения, или сохранили на себе следы административного правонарушения, или были предметами противоправных действий, а также вещи или иные ценности, добытые противоправным путем, и все другие предметы и документы, которые могут служить средствами для обнаружения административного правонарушения, установления лиц, виновных в совершении административного правонарушения, и иных обстоятельств, имеющих значение для принятия правильного решения по делу об административном правонарушении (ст. 6.8 ПИК<sub>о</sub>АП).

Иные документы признаются источниками доказательств, если сведения, изложенные в них, удостоверены физическим лицом или должностным лицом юридического лица и имеют значение для принятия решения по делу об административном правонарушении. Акт проверки (ревизии) признается источником доказательств, если он составлен в соответствии с требованиями законодательства Республики Беларусь (ст. 6.11 ПИК<sub>о</sub>АП).

К другим носителям информации относятся материалы фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи, носители компьютерной информации и иные носители информации, полученные, истребованные или предоставленные в порядке, установленном настоящим Кодексом.

Иные документы и другие носители информации приобщаются к делу об административном правонарушении и остаются при нем в течение всего срока хранения. В случаях, когда изъятые и приобщенные к делу иные документы и другие носители информации требуются для текущего учета, отчетности и иных правомерных целей, они могут быть возвращены законному владельцу или предоставлены во временное пользование, если это возможно без ущерба для административного процесса. При этом в деле остаются копии таких документов и носителей информации.

Протокол процессуального действия (ст. 6.10) – документ, составленный должностным лицом органа, ведущего административный процесс, в порядке, установленном ПИК<sub>о</sub>АП, удостоверяющий обстоятельства и факты, установленные при осмотре, освидетельствовании, административном задержании, изъятии вещей и документов, а также составленные в установленном порядке протокол опроса, протокол судебного заседания или протокол заседания коллегиального органа.

Не могут рассматриваться как доказательства данные, носящие характер слухов, догадок, даже если они были получены от лица, вызванного в качестве свидетеля, эксперта, изложены в документе и т.д. Данные, собранные оперативно-розыскным путем, до их проверки и подтверждения процессуальными действиями имеют лишь ориентирующее значение (указывают на местонахождение доказательств, возможное наличие обстоятельств, существенных для оценки доказательств и т.д.). Не могут также использоваться в качестве доказательств материалы, не приобщенные к делу.

Обстоятельства, устанавливаемые доказательствами, можно разделить на две группы: к первой группе относятся обстоятельства, входящие в предмет доказывания; ко второй – обстоятельства, которые непосредственно с предметом доказывания не связаны, но имеют значение для установления истины (промежуточные факты). Знание обстоятельств, относящихся ко второй группе, установление их связей с обстоятельствами предмета доказывания позволяют составить полную картину административного правонарушения.

Процесс доказывания состоит в собирании, проверке и оценке доказательств в целях установления обстоятельств, имеющих значение для законного, обоснованного и справедливого разрешения дела об административном правонарушении.

Обязанность доказывания наличия оснований для административной ответственности, вины лица, в отношении которого ведется административный процесс, и обстоятельств, имеющих значение для дела об административном правонарушении, лежит на должностном лице органа, ведущего административный процесс.

Собирание доказательств в административно-деликтном процессе производится путем опросов, осмотров, производства экспертиз и других процессуальных действий, установленных ПИК<sub>о</sub>АП.

В этой связи судья, должностное лицо органа, ведущего административный процесс, имеют право:

- 1) вызывать в порядке, установленном ПИК<sub>о</sub>АП, любое лицо для опроса или дачи заключения в качестве эксперта;
- 2) производить осмотры и другие установленные ПИК<sub>о</sub>АП процессуальные действия;
- 3) требовать от физических и юридических лиц представления предметов, документов, в том числе информации, имеющих значение для дела;
- 4) требовать проведения проверок от соответствующих органов и должностных лиц.

В свою очередь, в целях собирания доказательств защитник, представитель лица, в отношении которого ведется административный процесс, участвующие в административном процессе, имеют право:

- 1) представлять доказательства и собирать путем опроса физических лиц сведения, необходимые для защиты прав лица, в отношении которого ведется административный процесс, и оказания ему юридической помощи;
- 2) запрашивать справки, характеристики и иные документы или их копии;
- 3) запрашивать с согласия лица, в отношении которого ведется административный процесс, мнения специалистов по вопросам, требующим специальных знаний и возникающим в связи с осуществлением защиты. При этом защитник, представитель лица, в отношении которого ведется административный процесс, не вправе оказывать незаконное воздействие на лиц при получении сведений в интересах защищаемого, представляемого им лица.

Доказательства могут быть представлены лицом, в отношении которого ведется административный процесс, потерпевшим, любым физическим и юридическим лицом и их представителями.

Собранные по делу об административном правонарушении доказательства подлежат всесторонней, полной и объективной проверке судом, органом, ведущим административный процесс.

Проверка доказательств состоит в установлении их источников, получении других доказательств, подтверждающих или опровергающих проверяемое доказательство, в их



анализе, сопоставлении с другими доказательствами, имеющимися в деле об административном правонарушении.

Каждое доказательство подлежит оценке с точки зрения относимости, допустимости, достоверности, а все собранные доказательства в их совокупности – с точки зрения их достаточности для принятия решения по делу об административном правонарушении.

Под относимостью доказательств понимают их связь с предметом доказывания и с иными обстоятельствами, имеющими значение для дела. Для решения вопроса об относимости доказательств необходимо четко представлять состав административного правонарушения.

Относящимися к делу об административном правонарушении признаются доказательства, посредством которых устанавливаются обстоятельства, имеющие значение для данного дела. Не являются относящимися к делу доказательства, которые не способны устанавливать или опровергать подлежащие доказыванию обстоятельства.

Допустимость доказательств означает их законность, правомерность их использования для установления истины. Она определяется, прежде всего, законностью способа получения доказательства, допустимостью тех источников, в которых доказательства содержатся. Закон дает исчерпывающий перечень видов этих источников, поэтому фактические данные, почерпнутые из источника любого иного, не предусмотренного законом вида, не могут по действующему закону приниматься во внимание и допускаться в качестве доказательств. Кроме того, допустимость источника доказательств определяется еще и тем, были ли соблюдены при его получении, формировании все необходимые требования закона. Например, доказывание нахождения водителя в состоянии опьянения возможно лишь путем медицинского освидетельствования, всякие иные доказательства будут недопустимыми. Недопустимыми также будут признаны доказательства, полученные с нарушением требований законодательства, а также объяснения, основанные на догадке, предположении, слухе, либо объяснения свидетеля, который не может указать источник своей осведомленности.

В соответствии с положениями ст. 6.14 ПИК оАП доказательство признается недопустимым, если оно получено с нарушением конституционных прав и свобод гражданина или требований ПИК оАП, связанным с лишением или ограничением прав участников административного процесса или нарушением иных правил административного процесса. Доказательства, полученные с нарушением закона, не имеют юридической силы и не могут быть положены в основу вынесения решения по делу об административном правонарушении, а также использоваться для доказывания любого обстоятельства, подлежащего доказыванию по делу об административном правонарушении.

Достоверными признаются доказательства, если они соответствуют действительности. В основу процессуальных решений, принимаемых судом, органом, ведущим административный процесс, могут быть положены только достоверные доказательства.

Достаточными признаются доказательства, когда их совокупность позволяет установить обстоятельства, подлежащие доказыванию по делу об административном правонарушении.

Значение доказательств и доказывания в административно-деликтном процессе в практической деятельности судей, органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, недооценивается, что ведет к многочисленным нарушениям прав граждан, к необоснованному привлечению их к административной ответственности либо приводит к уходу правонарушителя от ответственности.

Понимание значения доказательств, знание правил и принципов их собирания, проверки и оценки, умение правильно использовать доказательства, определять предмет доказывания позволяет повысить эффективность административно-деликтного процесса, достичь целей административной ответственности (общей и частной превенции).

2. Понятие и виды мер обеспечения административного процесса. Обжалование применения мер обеспечения административного процесса

При обнаружении факта административного правонарушения законодательство предусматривает осуществление ряда действий, направленных на создание условий для быстрого, правильного и объективного разрешения дела об административном правонарушении. Такие действия называют мерами обеспечения административного процесса.

Меры обеспечения административного процесса, являясь разновидностью мер административно-правового принуждения, имеют общие черты с административно-предупредительными мерами, мерами административного пресечения и административной ответственности. В то же время данная группа мер обладает своими специфическими признаками, среди которых можно выделить следующие:

О они применяются только при наличии административного правонарушения, при этом их применение возможно как в процессе совершения административного правонарушения, так и после его совершения;

О они регламентируются только на законодательном уровне, регулирование подзаконными нормативными правовыми актами возможно лишь в части порядка применения конкретных из установленных в главе 8 ПИК оАП мер;

О применение данной группы мер имеет основной задачей обеспечение нормального хода административного процесса.

Исходя из обозначенных признаков, можно дать следующее определение мер обеспечения административного процесса – это меры административно-принудительного характера, применяемые уполномоченными на то субъектами к лицам, в отношении которых ведется административный процесс, а также иным участникам административного процесса.

В соответствии со ст. 8.1 ПИК оАП указанные меры применяются в целях:

- О пресечения административных правонарушений;
- О установления личности физического лица, в отношении которого ведется административный процесс;
- О составления протокола об административном правонарушении;
- О обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела;
- О обеспечения исполнения постановлений по делу об административном правонарушении.

Меры обеспечения административного процесса могут применяться на любой стадии административного процесса, а вынесение постановления о мерах обеспечения административного процесса является актом начала административного процесса (ст. 9.5 ПИК оАП). Применение мер обеспечения административного процесса за рамками процессуальных сроков, отведенных законодателем на его осуществление, недопустимо.

В связи с тем, что меры обеспечения административного процесса связаны с непосредственным ограничением прав и свобод человека и гражданина, их применение возможно только судом или уполномоченными должностными лицами в соответствии с их компетенцией, установленной законом.

Согласно ст. 8.1 ПИК оАП судья, должностное лицо органа, ведущего административный процесс, вправе применять следующие меры обеспечения административного процесса:

- 1) административное задержание физического лица;
- 2) личный обыск задержанного;
- 3) наложение ареста на имущество;
- 4) изъятие вещей и документов;
- 5) задержание и принудительная отбуксировка (эвакуация) транспортного средства;
- 6) отстранение от управления транспортным средством;
- 7) блокировка колес транспортного средства;

8) привод;

9) удаление из помещения, в котором рассматривается дело об административном правонарушении.

В отношении юридического лица могут быть применены следующие меры обеспечения административного процесса:

1) изъятие документов и имущества, принадлежащих юридическому лицу;

2) наложение ареста на товары, транспортные средства и иное имущество, принадлежащие юридическому лицу.

Анализ данного перечня указывает на принудительный характер мер, предназначением которых является создание условий для своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

Условно установленные ПИКоАП меры обеспечения административного процесса могут быть подразделены на следующие группы:

О применяемые непосредственно к личности лица, в отношении которого ведется административный процесс (административное задержание, личный обыск, привод, удаление из помещения, в котором рассматривается дело об административном правонарушении);

О имущественного характера (наложение ареста на имущество, изъятие вещей и документов);

О технического характера (задержание и принудительная отбуксировка (эвакуация) транспортного средства, отстранение от управления транспортным средством, блокировка колес транспортного средства).

По своему юридическому содержанию данная группа мер административного принуждения может быть подразделена на следующие виды:

О обеспечивающие участие лиц в административном процессе (административное задержание, привод);

О направленные на получение доказательств (личный обыск, изъятие вещей и документов);

О направленные на обеспечение исполнения административного взыскания (изъятие вещей и документов (удостоверения на право управления транспортным средством – для исполнения административного взыскания в виде лишения специального права), наложение ареста на имущество).

Кроме того, меры обеспечения административного процесса можно подразделить и таким образом:

О применяемые только к физическим лицам и непосредственно ограничивающие их личные права и свободы;

О применяемые только к юридическим лицам;

О смешанного характера.

Основания и порядок применения каждой меры обеспечения административного процесса урегулированы в главе 8 ПИКоАП.

Административное задержание физического лица состоит в фактическом кратковременном ограничении свободы физического лица, в отношении которого ведется административный процесс, за совершение им административного правонарушения, в доставлении его в орган, ведущий административный процесс, и содержании в данном органе.

Административное задержание физического лица применяется в целях:

1) пресечения противоправной деятельности;

2) составления протокола об административном правонарушении, если составление его на месте выявления (совершения) административного правонарушения не представляется возможным;

3) установления личности;

4) обеспечения участия при рассмотрении дела об административном правонарушении;

5) пресечения сокрытия или уничтожения доказательств;

6) обеспечения исполнения административного взыскания в виде административного ареста или депортации.

По просьбе физического лица, задержанного за совершение административного правонарушения, о месте его нахождения в течение трех часов уведомляются совершеннолетние члены его семьи, близкие родственники, защитник, наниматель, с которым задержанный состоит в трудовых отношениях, администрация учреждения образования, учащимся или студентом которого он является. О задержании несовершеннолетнего уведомление родителей или лиц, их заменяющих, обязательно.

Иностранные граждане или лица без гражданства, задержанные за совершение административного правонарушения, без промедления должны быть информированы на понятном им языке о причинах их задержания и правах, которые они имеют.

Физическое лицо, в отношении которого применено административное задержание, срок которого длится свыше трех часов, содержится в местах, определяемых органами, ведущими административный процесс.

Административное задержание физического лица имеют право осуществлять:

О должностные лица органов внутренних дел – при выявлении административных правонарушений, по делам о которых в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 3.30 ПИКоАП органы внутренних дел составляют протоколы об административных правонарушениях, а также при выявлении любых административных правонарушений в случае обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях;

О должностные лица органов пограничной службы Республики Беларусь – при выявлении административных правонарушений, по делам о которых в соответствии с пунктом 52 части 1 и пунктами 8 и 9 части 2 статьи 3.30 ПИКоАП органы пограничной службы составляют протоколы об административных правонарушениях;

О старшее в месте расположения охраняемого объекта должностное лицо военизированной охраны – при выявлении административных правонарушений, связанных с посягательством на охраняемые объекты, другое имущество;

О должностные лица Военной автомобильной инспекции Вооруженных Сил Республики Беларусь – при нарушении лицами, управляющими транспортными средствами Вооруженных Сил Республики Беларусь, правил дорожного движения;

О должностные лица таможенных органов – при выявлении административных правонарушений, по делам о которых в соответствии с пунктом 21 части 1 и пунктом 8 части 2 статьи 3.30 ПИКоАП таможенные органы составляют протоколы об административных правонарушениях;

О должностные лица органов государственной безопасности – при выявлении правонарушений, по делам о которых в соответствии с пунктом 60 части 1 и пунктами 5 и 8 части 2 статьи 3.30 ПИКоАП органы государственной безопасности составляют протоколы об административных правонарушениях;

О должностные лица органов финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь – при выявлении административных правонарушений, по делам о которых в соответствии с пунктом 16 части 1 статьи 3.30 ПИКоАП органы Комитета государственного контроля Республики Беларусь составляют протоколы об административных правонарушениях;

О должностные лица Государственной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь – при выявлении административных правонарушений, по делам о которых в соответствии с пунктом 32 части 1 и пунктом 8 части 2 статьи 3.30 ПИКоАП Государственная инспекция охраны животного и растительного мира

при Президенте Республики Беларусь составляет протоколы об административных правонарушениях.

По общему правилу административное задержание физического лица, в отношении которого ведется административный процесс, может длиться не более трех часов. Однако из данного правила есть исключения. Так, на срок свыше трех часов, но не более чем на семьдесят два часа могут быть задержаны:

1) физическое лицо, совершившее административное правонарушение, за которое в качестве административного взыскания предусмотрены административный арест, депортация;

2) физическое лицо, находящееся в общественном месте в состоянии алкогольного опьянения или в состоянии, вызванном потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ, оскорбляющем человеческое достоинство и нравственность, – до вытрезвления;

3) военнослужащий, совершивший административное правонарушение, – до передачи его военному патрулю, военному коменданту, командиру (начальнику) воинской части или военному комиссару;

4) физическое лицо, совершившее административное правонарушение и имеющее признаки выраженного психического расстройства и создающее своими действиями явную опасность для себя и окружающих, – до передачи его в организацию здравоохранения;

5) физическое лицо, нарушившее пограничный режим, режим Государственной границы Республики Беларусь или режим в пунктах пропуска через Государственную границу Республики Беларусь либо совершившее умышленное незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь, – до установления личности.

Специальным учреждением органа внутренних дел, назначенным для содержания лиц, задержанных за совершение административных правонарушений, за которые может быть наложено административное взыскание в виде административного ареста или депортации является Центр изоляции правонарушителей (ЦИП).

Основанием для содержания в специальном учреждении административно задержанных является протокол административного задержания физического лица и протокол об административном правонарушении, составленные в порядке, установленном ПИК<sub>о</sub>АП Республики Беларусь.

Срок административного задержания физического лица исчисляется с момента его фактического задержания.

Административное задержание на срок свыше трех часов не может быть применено к несовершеннолетним.

Административное задержание физического лица на срок свыше трех часов оформляется протоколом, который составляется должностным лицом, осуществившим задержание физического лица. Время административного задержания физического лица на срок, не превышающий трех часов, указывается в протоколе об административном правонарушении.

Физическое лицо, нарушившее пограничный режим, режим Государственной границы Республики Беларусь или режим в пунктах пропуска через Государственную границу Республики Беларусь либо совершившее умышленное незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь, при невозможности установить его личность в течение семидесяти двух часов может быть задержано на срок до десяти суток с санкции прокурора.

Иностранные граждане или лица без гражданства, нарушившие правила пребывания или транзитного проезда, при невозможности установить их личность в течение сорока восьми часов могут быть задержаны с санкции прокурора на срок, необходимый для установления личности. Лицо, осуществившее задержание иностранного гражданина или лица без гражданства, по требованию иностранного гражданина или лица без гражданства не позднее одних суток со дня задержания сообщает об этом в Министерство иностранных дел

Республики Беларусь для уведомления дипломатического представительства или консульского учреждения государства гражданской принадлежности либо обычного места жительства задержанного.

В целях обеспечения исполнения административного взыскания в виде депортации физическое лицо, в отношении которого применена указанная мера административного взыскания, с санкции прокурора может быть задержано на срок, необходимый для исполнения постановления о депортации.

В целях обеспечения исполнения административного взыскания в виде административного ареста, назначенного на срок не свыше десяти суток, срок административного задержания не должен превышать срока назначенного административного ареста.

В протоколе административного задержания физического лица указываются дата и место его составления, должность, фамилия, имя и отчество должностного лица, составившего протокол, сведения о личности задержанного, основания, место и время его фактического задержания. При этом задержанному разъясняется установленное пунктом 5 части 1 статьи 4.1 ПИКоАП право пригласить защитника. Протокол подписывается лицом, его составившим, и задержанным. В случае отказа задержанного от подписания протокола в нем делается соответствующая запись с указанием мотивов отказа. Копия протокола вручается задержанному по его просьбе.

Вместе с тем, существует категория граждан, в отношении не допускается административное задержание. Это:

1) лица, занимающего высшую государственную должность Республики Беларусь, и лица, должность которого включена в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь;

2) члена Совета Республики, депутата Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь и депутатов местных Советов депутатов;

3) судьи;

4) народного заседателя.

Указанные лица, задержанные за совершение административного правонарушения, доставленные в орган, ведущий административный процесс, должны быть освобождены немедленно после выяснения их личности.

В целях обнаружения орудий и средств административного правонарушения, предметов, документов и ценностей, имеющих значение для административного процесса, проводится личный обыск задержанного. Личный обыск задержанного проводится лицом того же пола, что и задержанный, с участием двух понятых того же пола. В исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, которые могут быть использованы для причинения вреда жизни и здоровью других лиц, личный обыск может быть произведен без понятых.

О личном обыске задержанного составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе административного задержания физического лица.

В целях обеспечения исполнения постановления о наложении административного взыскания в виде штрафа, конфискации или взыскания стоимости предмета административного правонарушения судья, должностное лицо органа, ведущего административный процесс, вправе наложить арест на имущество.

Наложение ареста на имущество заключается в объявлении его собственнику или лицу, у которого имущество находится, запрета на распоряжение им, а в необходимых случаях – и на пользование этим имуществом.

Арест имущества проводится в присутствии собственника или лица, у которого имущество находится, а при отсутствии этих лиц – в присутствии двух понятых.

О наложении ареста на имущество выносится мотивированное постановление и составляется протокол описи арестованного имущества.

Арест на имущество не может быть наложен на предметы первой необходимости, перечень которых содержится в приложении к ПИКоАП. При наложении ареста на имущество может участвовать специалист, определяющий стоимость имущества.

Стоимость имущества, подвергнутого аресту в целях обеспечения исполнения постановления о наложении административного взыскания в виде штрафа, не должна превышать максимального размера штрафа, предусмотренного санкцией статьи Особенной части КоАП, по которой физическое либо юридическое лицо привлекается к административной ответственности.

Стоимость имущества, подвергнутого аресту в целях обеспечения исполнения административного взыскания в виде штрафа, может превышать указанный размер, если имущество относится к неделимым вещам и у лица, в отношении которого ведется административный процесс, не выявлено иного имущества, на которое может быть наложен арест и стоимость которого позволяла бы обеспечить исполнение такого административного взыскания.

Имущество, на которое наложен арест, может быть изъято и передано на хранение иному лицу, которое должно быть предупреждено об ответственности за сохранность имущества, о чем берется подписка.

Наложение ареста на денежные средства, находящиеся на счетах и во вкладах или на хранении в банках и (или) небанковских кредитно-финансовых организациях, осуществляется в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь. При этом расходные операции по данным счетам прекращаются в пределах средств, на которые наложен арест, если иное не предусмотрено законодательными актами.

Арест налагается на денежные средства, полученные от реализации скоропортящейся продукции, на которую наложен арест, до принятия решения о конфискации.

Наложение ареста на имущество отменяется постановлением суда, органа, ведущего административный процесс, когда в этой мере отпадает необходимость.

Изъятие вещей и документов заключается в принудительном лишении возможности владения (пользования, распоряжения) лицом, в отношении которого ведется административный процесс, определенной вещью, предметом или документом, которые явились орудием или предметом совершения административного правонарушения.

В соответствии с ч. 1 ст. 8.9 ПИКоАП обнаруженные при административном задержании физического лица, личном обыске, осмотре или в других случаях при осуществлении служебных полномочий документы, имеющие значение для принятия решения по делу об административном правонарушении, орудия или средства совершения административного правонарушения; вещи, изъятые из оборота; имущество или доходы, полученные вследствие совершения административного правонарушения, а также предметы административного правонарушения, за совершение которого предусмотрена их конфискация, изымаются должностным лицом органа, ведущего административный процесс, на срок до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

Предметы, вещи, документы могут изыматься не только у лица, в отношении которого осуществляется производство по делу, но и у иных лиц – свидетелей, потерпевших, законных представителей несовершеннолетних, у которых они находятся.

При нарушении правил дорожного движения, за которое в соответствии с Особенной частью КоАП может быть наложено административное взыскание в виде лишения права управления транспортными средствами, у водителя изымается водительское удостоверение и талон к нему, а в виде штрафа – талон к водительскому удостоверению. Взамен изъятого водительского удостоверения и (или) талона к нему выдается временное разрешение на право управления транспортными средствами на срок до исполнения административного взыскания, но не более чем на месяц со дня вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении. В случае принятия решения о лишении права управления транспортными средствами водительское удостоверение и талон к нему хранятся

в органе, осуществляющем контроль за безопасностью дорожного движения, до исполнения взыскания.

Постановлением Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 28 февраля 2007 г., № 45 утвержден порядок изъятия удостоверения на право управления транспортными средствами и талона к нему. В соответствии с данным постановлением в случае вынесения постановления о лишении права управления транспортным средством водительское удостоверение и талон к нему, если они в соответствии с законодательством были изъяты ранее, не возвращаются. Действие временного разрешения на право управления транспортным средством, выдаваемого взамен водительского удостоверения, продлевается до истечения срока, установленного для подачи жалобы, или до принятия решения по жалобе.

В случае, если водительское удостоверение и талон к нему не были изъяты, а лицо, лишенное права управления транспортными средствами, уклоняется от их сдачи, работники Государственной автомобильной инспекции Министерства внутренних дел Республики Беларусь принимают необходимые меры к изъятию водительского удостоверения, а именно: информируют участковых инспекторов милиции, работников дорожно-патрульной службы Государственной автомобильной инспекции Министерства внутренних дел Республики Беларусь, администрацию по месту работы нарушителя.

В случае выявления у лица водительского удостоверения и талона к нему, подлежащих сдаче, должностные лица органов внутренних дел изымают такое удостоверение в соответствии с законодательством.

Хранение и возврат водительского удостоверения и талона к нему после окончания срока лишения права управления транспортными средствами осуществляются в порядке, установленном законодательством.

При нарушении иностранным гражданином или лицом без гражданства (за исключением постоянно проживающих в Республике Беларусь) правил дорожного движения, выразившемся в превышении скорости движения транспортного средства, зафиксированном работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, у этого лица изымается водительское удостоверение на срок до исполнения административного взыскания. Взамен изъятого водительского удостоверения выдается временное разрешение на право управления транспортными средствами.

Об изъятии вещей, предметов, имущества, доходов и документов составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении, о личном обыске или административном задержании физического лица.

Изъятие документов, содержащих сведения, составляющие государственные секреты или иную охраняемую законом тайну, осуществляется по санкционированному прокурором постановлению должностного лица органа, ведущего административный процесс.

Органами внутренних дел, исходя из специфики деятельности может осуществляться изъятие:

О огнестрельного оружия и боевых припасов – при нарушении правил приобретения, хранения и пользования ими;

О удостоверения на право управления транспортными средствами – при нарушении правил дорожного движения; предметов незаконной охоты и рыболовства или продукции запрещенного промысла – при нарушении правил охоты и рыболовства;

О радиопередающих устройств – при незаконном изготовлении и использовании ими;

О товаров и других предметов – при совершении мелкого хищения;

О наркотических веществ и наркосодержащих растений – при их незаконном хранении и потреблении без назначения врача;

О самогона, браги и других крепких спиртные напитки домашней выработки, а также самогонных аппаратов для их изготовления – при их изготовлении или хранении.

Задержание и принудительная отбуксировка (эвакуация) транспортного средства означает временное принудительное прекращение уполномоченным должностным



лицом использования транспортного средства, включающее (в случае невозможности устранения причины задержания на месте выявления административного правонарушения) его перемещение при помощи другого транспортного средства и помещение его на специальную стоянку – специально отведенное охраняемое место хранения задержанных транспортных средств.

Согласно ч. 1 ст. 8.10 ПИКоАП работник Государственной автомобильной инспекции вправе производить задержание и принудительную отбуксировку транспортного средства и доставлять его на охраняемую стоянку, если лицом, управляющим транспортным средством, совершено административное правонарушение, предусмотренное статьями 18.16 и 18.19 КоАП, при отсутствии иной возможности доставить транспортное средство к месту хранения. При совершении водителем административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 18.22 КоАП, в результате которого создано препятствие для дорожного движения или возникла угроза безопасности граждан, работники Государственной автомобильной инспекции вправе произвести принудительную отбуксировку (эвакуацию) таких транспортных средств на охраняемую стоянку, если водитель не находится в транспортном средстве или в непосредственной близости от него.

Принудительная эвакуация транспортного средства при наличии в нем пассажира (пассажиров) запрещена.

При задержании и принудительной отбуксировке (эвакуации) транспортного средства в указанных случаях проводится осмотр такого транспортного средства с соблюдением требований статьи 10.13 ПИКоАП, о чем составляется протокол.

В протоколе дополнительно указываются дата, время и место (адрес), с которого производится принудительная отбуксировка (эвакуация) транспортного средства, тип и марка (модель) транспортного средства, его регистрационный знак, перечень имеющихся видимых дефектов и повреждений транспортного средства, адрес охраняемой стоянки, на которую будет помещено данное транспортное средство, должность, фамилия, имя и отчество работника Государственной автомобильной инспекции, составившего протокол. При помещении транспортного средства на охраняемую стоянку в протоколе указываются наименование организации, фамилия, имя и отчество лица, принявшего данное транспортное средство на хранение. Протокол составляется в трех экземплярах, первый из которых остается у работника Государственной автомобильной инспекции, осуществившего принудительную отбуксировку (эвакуацию) транспортного средства, второй – на охраняемой стоянке, третий – у собственника (владельца) транспортного средства.

О принудительной эвакуации транспортного средства, а также о месте его нахождения немедленно информируется оперативно-дежурная служба территориального органа внутренних дел по месту совершения административного правонарушения, которая незамедлительно сообщает собственнику (владельцу) о принудительной эвакуации его транспортного средства.

За повреждения, причиненные транспортному средству во время его принудительной отбуксировки (эвакуации) и (или) во время нахождения транспортного средства на охраняемой стоянке, несут ответственность юридические лица, работники которых осуществляли соответственно принудительную отбуксировку (эвакуацию) или хранение транспортного средства.

Помещенное на охраняемую стоянку транспортное средство возвращается собственнику (владельцу) или уполномоченному им лицу по его первому требованию.

Затраты, связанные с принудительной отбуксировкой (эвакуацией) транспортного средства на охраняемую стоянку и его хранением, возмещаются лицом, совершившим административное правонарушение. В случае отказа от возмещения указанных затрат они взыскиваются в судебном порядке.

При невозможности по техническим характеристикам транспортного средства его перемещения и помещения на специализированную стоянку задержание осуществляется путем прекращения движения при помощи блокирующих устройств.

Блокировка колес транспортного средства как мера обеспечения административного процесса применяется при совершении административного правонарушения, предусмотренного частями 3 и 4 статьи 18.22 КоАП (остановка или стоянка грузового автомобиля с технически допустимой общей массой более 3,5 тонны, автобуса, колесного трактора, самоходной машины, прицепа с нарушением правил дорожного движения), сотрудник Государственной автомобильной инспекции вправе применить блокировку колес транспортного средства, если водитель не находится в транспортном средстве или в непосредственной близости от него.

Блокировке подлежит переднее левое колесо транспортного средства, а при невозможности его блокировки – любое колесо транспортного средства, доступ к которому наиболее удобен.

О применении блокировки колес транспортного средства немедленно информируется оперативно-дежурная служба территориального органа внутренних дел по месту совершения административного правонарушения.

Снятие блокировки колес транспортного средства осуществляется в присутствии собственника (владельца) транспортного средства или уполномоченного им лица по первому требованию.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 26 мая 2006 г. № 666 утверждена Инструкция о порядке принудительной эвакуации (блокировки колес) транспортных средств. Данная Инструкция устанавливает единый для сотрудников Государственной автомобильной инспекции Министерства внутренних дел порядок:

О принудительной эвакуации транспортного средства в случае нарушения водителем этого транспортного средства правил остановки или стоянки транспортных средств, в результате которого создано препятствие для дорожного движения или возникла угроза безопасности граждан;

О блокировки колеса транспортного средства в случае нарушения водителем грузового автомобиля с технически допустимой общей массой более 3,5 тонны, автобуса, колесного трактора, самоходной машины правил остановки или стоянки транспортных средств;

О возврата транспортного средства после его принудительной эвакуации или снятия блокировки колеса транспортного средства.

Привод, согласно ст. 1.4 ПИКоАП, – это принудительное доставление физического лица, не явившегося без уважительной причины по вызову в суд, орган, ведущий административный процесс. Привод – довольно распространенная мера обеспечения административного процесса, поэтому на вопросах ее применения следует остановиться более подробно.

Целью привода является обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела, основанием – неявка по вызову без уважительной причины физического лица, в отношении которого ведется административный процесс, потерпевшего – физического лица, свидетеля. Процессуальным оформлением данной меры обеспечения административного процесса в соответствии со ст. 8.12 ПИКоАП является постановление судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс.

Время исполнения привода в ст. 8.12 ПИКоАП не конкретизируется, но указывается, что запрещается осуществлять его в ночное время. Согласно ст. 2.1 ПИКоАП ночное время – промежуток времени с 22 до 6 часов. Не подлежат приводу несовершеннолетние в возрасте до шестнадцати лет, беременные женщины, больные, которые по состоянию здоровья не могут или не должны оставлять место своего пребывания, что удостоверено врачом, либо лица, имеющие явно выраженные признаки заболевания, препятствующего их приводу.

О наличии уважительных причин, препятствующих явке по вызову в назначенный срок, лицо, получившее повестку, обязано уведомить суд, орган, ведущий административный процесс, которые его вызвали.

В соответствии с частью 4 статьи 8.12 ПИК<sub>о</sub>АП привод осуществляется уполномоченными лицами ОВД по месту жительства или месту пребывания лиц, указанных в части 1 данной статьи. Поступившее постановление о приводе рассматривает начальник ОВД либо его заместители. При получении постановления о приводе начальник ОВД организует проверку указанных в нем сведений о лице, подлежащем приводу, а также принятие мер к установлению его фактического местонахождения. При необходимости лицо, подлежащее приводу, в установленном порядке проверяется по имеющимся учетам ОВД. Для осуществления привода начальник ОВД назначает сотрудника или группу (наряд) сотрудников ОВД с учетом вида правонарушения, по которому вынесено постановление о приводе, исходя из конкретных обстоятельств исполнения постановления о приводе.

В целях недопущения необоснованного ограничения прав и свобод граждан принудительное доставление лица должно осуществляться в минимально возможные сроки (по кратчайшему пути). Привод не должен осуществляться путем посещения лица, в отношении которого вынесено постановление о приводе по месту жительства и информирования его о необходимости самостоятельно явиться в установленное место и время.

Сотрудники ОВД, осуществляющие привод, обязаны установить личность гражданина, подвергаемого приводу, на основании сверки имеющихся в постановлении о приводе сведений (фамилия, имя, отчество, дата рождения, место нахождения) с данными документов, удостоверяющих личность, а в случае отсутствия последних – путем опроса лица о вышеуказанных сведениях. Если в постановлении о приводе отсутствуют данные, позволяющие установить это лицо или место его пребывания, и восполнить их не представилось возможным, должностное лицо ОВД в течение суток после получения постановления о приводе, извещает об этом инициатора привода.

В соответствии с частью четвертой статьи 23 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2007 года «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» (далее – Закон «Об ОВД») сотрудник ОВД обязан во всех случаях ограничения прав и свобод гражданина разъяснить ему основания для такого ограничения, а также возникающие в связи с этим его права и обязанности. Поэтому при осуществлении привода сотрудник ОВД обязан разъяснить лицу основания применения к нему привода, выяснить, имеются ли уважительные причины, препятствующие исполнению привода, и, в случае их отсутствия, предложить лицу добровольно проследовать к указанному месту в его сопровождении.

Согласно ст. 1.4 ПИК<sub>о</sub>АП под жилищем понимается помещение, предназначенное для постоянного или временного проживания людей (индивидуальный дом, квартира, комната в гостинице, дача, садовый домик и т.п.), а также те его составные части, которые используются для отдыха, хранения имущества либо для удовлетворения иных потребностей человека (балконы, застекленные веранды, кладовые и т.п.). В связи с этим следует иметь в виду, что в соответствии со статьей 29 Конституции Республики Беларусь государство гарантирует неприкосновенность жилища и иных законных владений граждан.

Никто не имеет права без законного основания войти в жилище и иное законное владение гражданина против его воли. Следует также учитывать, что в соответствии со статьей 25 Закона «Об ОВД» сотрудники ОВД имеют право входить беспрепятственно, при необходимости с повреждением запирающих устройств и других предметов, в любое время суток в жилые помещения и иные законные владения граждан, помещения и иные объекты организаций и осматривать их при преследовании подозреваемых (обвиняемых) в совершении преступлений либо при наличии достаточных оснований полагать, что там совершается или совершено преступление либо находятся подозреваемый (обвиняемый), скрывшийся от органа, ведущего уголовный процесс, лицо, уклоняющееся от отбывания наказания и иных мер уголовной ответственности, а также беспрепятственно входить в жилые помещения и иные законные владения лиц, находящихся под превентивным надзором.

В связи с этим сотрудник ОВД, которому поручено исполнение привода, имеет право войти в жилище или иное законное владение лица, в отношении которого вынесено постановление о приводе, в целях его исполнения, только с согласия данного лица.

В случае отказа лица, в отношении которого вынесено постановление (определение) о приводе, в добровольном порядке следовать к установленному месту сотрудники ОВД имеют право в целях реализации своих обязанностей, предусмотренных в соответствующих Кодексах, исполнять их в принудительном порядке. Это обусловлено тем, что привод предполагает принудительное его исполнение (помимо воли лица) в случае добровольного отказа следовать к установленному месту.

При осуществлении привода когда лицо, в отношении которого он осуществляется, отказывается проследовать в установленное место, не смотря на разъяснение оснований применения привода и отсутствие уважительных причин к его неисполнению, в его действиях усматриваются признаки административного правонарушения, предусмотренного статьей 23.4 КоАП (неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица при исполнении им служебных полномочий). В связи с этим, сотрудник ОВД, ответственный за исполнение привода, на основании статьи 27 Закона «Об ОВД» вправе применить физическую силу для пресечения и преодоления противодействия его законным требованиям, если ненасильственными способами это сделать невозможно, на основании и в порядке предусмотренных Законом.

Согласно статье 28 Закона «Об ОВД» сотрудник ОВД применяет наручники, резиновые палки, средства связывания, специальные химические вещества и другие специальные средства в случае пресечения неповиновения или сопротивления законным требованиям сотрудника ОВД. В этой связи сотрудник ОВД также вправе применить при отказе лица, в отношении которого осуществляется привод, от добровольной явки к указанному в постановлении месту специальные средства для пресечения неповиновения или сопротивления его законным требованиям о прекращении противоправных деяний на основании и в порядке, предусмотренных Законом. При этом следует учитывать, что согласно части 3 статьи 29 Закона «Об ОВД» специальные средства запрещается применять в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен, за исключением случаев совершения указанными лицами вооруженного либо группового нападения или иных действий, угрожающих жизни или здоровью граждан.

По исполнению постановления о приводе, сотрудник ОВД (старший группы) на бланке постановления о приводе составляет справку о времени его исполнения, докладывает об исполнении начальнику ОВД. Материал о приводе после соответствующей резолюции списывается (приобщается) в дело. При наличии обстоятельств, препятствующих осуществлению привода, прилагаются документы или их копии, подтверждающие указанные обстоятельства. Согласно части 4 статьи 8.12 ПИКоАП о невозможности привода лицом, осуществляющим привод, делается запись в постановлении о приводе, которое приобщается к делу об административном правонарушении.

За нарушение порядка при рассмотрении дела об административном правонарушении, неподчинение законным распоряжениям судьи или должностного лица органа, ведущего административный процесс, в отношении участника административного процесса может быть применена такая мера обеспечения административного процесса как удаление из помещения, в котором рассматривается дело об административном правонарушении. Исключением из данного правила является то, что удаление не может быть применено в отношении защитника.

Несовершеннолетний, в отношении которого ведется административный процесс, может быть удален из помещения, в котором рассматривается дело об административном правонарушении, на время рассмотрения обстоятельств этого дела, обсуждение которых может отрицательно повлиять на него.

Применение мер обеспечения административного процесса может быть обжаловано в установленном главой 7 ПИКОАП порядке участниками административного процесса, а также иными юридическими и физическими лицами, если применяемые меры затрагивают их права и законные интересы.

В соответствии со ст. 7.2 ПИКОАП действия и решения должностного лица органа, ведущего административный процесс, могут быть обжалованы вышестоящему должностному лицу, в вышестоящий государственный орган, прокурору или в суд. Жалоба, поступившая после направления дела об административном правонарушении в суд, орган, ведущий административный процесс, уполномоченные его рассматривать, рассматривается вместе с делом об административном правонарушении.

Применение мер обеспечения административного процесса судьей может быть обжаловано председателю суда. Действия и решения председателя суда могут быть обжалованы председателю вышестоящего суда.

Административное задержание физического лица, в отношении которого ведется административный процесс, может быть обжаловано прокурору или в районный (городской) суд.

Жалоба на применение мер обеспечения административного процесса может быть подана в течение срока ведения административного процесса и до вынесения постановления по делу об административном правонарушении.

Законодательством запрещается передавать жалобу для рассмотрения должностному лицу, действия которого обжалуются.

Жалоба рассматривается с участием лиц, которые имеют право обжаловать применение мер обеспечения административного процесса, если они заявили ходатайство об этом. Неявка указанных лиц в суд, орган, ведущий административный процесс, не препятствует рассмотрению жалобы.

Должностное лицо, рассматривающее жалобу, обязано в пределах своих полномочий немедленно принять меры по восстановлению нарушенных прав и законных интересов участников административного процесса, а также иных лиц, имеющих право обращаться с жалобой.

При рассмотрении жалобы может быть принято решение о полном или частичном ее удовлетворении с отменой или изменением обжалуемого решения либо об отказе в удовлетворении жалобы.

Если обжалуемыми неправомерными действиями или решениями причинен вред участникам административного процесса, а также иным лицам, права и законные интересы которых затронуты, им должны быть разъяснены право на возмещение или устранение вреда и порядок осуществления этого права.

Жалоба на действия и решения судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс, рассматривается в пятидневный срок со дня ее поступления. О результатах рассмотрения жалобы сообщается лицу, подавшему жалобу. Решение по жалобе является окончательным и обжалованию не подлежит.

Следует отметить, что назначение мер обеспечения административного процесса не исчерпывается созданием условий для реализации норм, устанавливающих ответственность за правонарушения – т.е. карательных санкций. Их применение часто бывает необходимым в связи с реализацией иных мер административного принуждения (например, направление на принудительное лечение в условиях лечебно-трудового профилактория). Сказанное позволяет сделать вывод, что мерам обеспечения административного процесса свойственно вспомогательное, обеспечительное значение. Их применение обусловлено необходимостью реализации иных мер принуждения.

На основании изложенного можно сказать, что административно-процессуальное обеспечение состоит в применении органами и должностными лицами, ведущими административный процесс, принудительных мер, направленных на пресечение административных правонарушений; установление личности физического лица, в отношении

которого ведется административный процесс; составление протокола об административном правонарушении; обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела; обеспечение исполнения постановлений по делу об административном правонарушении.

### 3. Понятие стадий процесса, их процессуальное оформление

Административно-деликтный процесс происходит в определенной последовательности, в определенных стадиях. Каждая стадия административно-деликтного процесса обладает определенными признаками и отличительными чертами. Каждая стадия имеет свои индивидуальные, только ей присущие задачи, вытекающие из общих задач административно-деликтного процесса. Каждая стадия имеет свой порядок осуществления процессуальных действий, которые регламентируются законодательством; каждая стадия имеет свой круг участников, наделенных определенными правами и обязанностями.

В административно-правовой литературе отмечается, что для признания какой-либо части административно-процессуальной деятельности в качестве самостоятельной стадии необходимо ее соответствие четко установленным критериям:

- 1) относительная самостоятельность;
- 2) логическая взаимосвязь с этапами и другими стадиями производства;
- 3) наличие собственных целей и задач, неисполнение которых препятствует реализации следующей стадии и дальнейшему нормальному развитию всего производства;
- 4) наличие специфического круга участников;
- 5) особый процессуальный порядок реализации процессуальных действий, образующих самостоятельную стадию;
- 6) завершение путем принятия итогового процессуального акта, влекущего переход дела в следующую стадию .

Таким образом, под стадией понимается сравнительно самостоятельная часть административно-деликтного процесса, которая имеет свойственные только ей задачи. Стадии отличаются друг от друга и кругом участников процесса. На каждой стадии совершаются разные процессуальные действия. Каждой стадии присуще специфическое проявление принципов административно-деликтного процесса. Каждая стадия завершается принятием процессуального документа (протокола, постановления), который подводит итог процессуальной деятельности в стадии и создает определенный режим для работы последующей стадии. На каждой последующей стадии осуществляется проверка правильности действий на всех предшествующих стадиях.

Среди общих черт, объединяющих все стадии, следует выделить то обстоятельство, что характер процесса на той или иной стадии подчинен общим задачам административно-деликтного процесса.

Анализ содержания ПИКоАП позволяет выделить следующие основные стадии административно-деликтного процесса:

1. Начало административного процесса (гл. 9).
2. Подготовка дела об административном правонарушении к рассмотрению (гл. 10).
3. Рассмотрение дела об административном правонарушении (гл. 11).
4. Обжалование и опротестование постановления по делу об административном правонарушении (гл. 12).
5. Исполнение постановления о наложении административного взыскания (гл. 13).

Анализ законодательства Республики Беларусь об административных правонарушениях позволяет сделать вывод, что содержание каждой конкретной стадии и их последовательность могут зависеть от вида административно-деликтного процесса. Условно можно выделить общий процесс (обычный порядок), упрощенный (ускоренный) процесс и особый административно-деликтный процесс.

При упрощенном административно-деликтном процессе протокол об административном правонарушении не составляется, а административное взыскание налагается в порядке ст. 10.3 ПИКоАП. В этом случае стадия обжалования и опротестования

постановления по делу об административном правонарушении исключается, а остальные сливаются воедино.

Особый административно-деликтный процесс установлен для отдельных видов административных правонарушений, представляет ту же последовательность стадий, что и общий процесс, но характеризуется наличием особых правил (особые сроки административного задержания, подготовки дела об административном правонарушении к рассмотрению; рассмотрения дела об административном правонарушении и т.д.).

Каждая стадия, как правило, протекает во временных границах, установленных законом (например, общий срок подготовки дела об административном правонарушении к рассмотрению – 10 суток со дня начала административного процесса, а по делам об административных таможенных правонарушениях, об административных правонарушениях против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования и налогообложения – два месяца со дня начала административного процесса (ст. 10.1 ПИКоАП); общий срок рассмотрения дела об административном правонарушении – 15 дней со дня получения судьей, должностным лицом органа, ведущего административный процесс, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, протокола об административном правонарушении и других материалов дела (ст. 11.2 ПИКоАП); срок обжалования и опротестования постановления по делу об административном правонарушении – 10 суток со дня объявления лицу, привлекаемому к административной ответственности, постановления о наложении административного взыскания, со дня вручения или получения копии постановления, за исключением жалобы (протеста) на постановление о наложении административного взыскания в виде административного ареста либо депортации, которая может быть подана в течение пяти суток (ст. 12.4 ПИКоАП).

Анализ последовательности стадий позволяет раскрыть содержание и логику административно-деликтного процесса. Начало административного процесса в соответствии с ПИКоАП признается первой стадией административно-деликтного процесса. Это обуславливает определяющее значение данной стадии, так как она является своеобразной точкой отсчета, с которой начинается процесс, и без нее невозможно осуществление каких-либо процессуальных действий.

В административно-деликтном процессе именно на стадии начала административного процесса в большинстве случаев формируется фактическая и доказательственная база по делу об административном правонарушении. От качества деятельности на этой стадии должностных лиц, ведущих административный процесс, зависит не только результат рассмотрения дела, но и исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.

С момента начала административного процесса приобретают процессуальный статус (комплекс процессуальных прав и обязанностей, а также ответственность) лица, участвующие в административно-деликтном процессе (лицо, в отношении которого ведется административный процесс, свидетель, потерпевший и т.д.). Административно-деликтный процесс начинается с получения информации о совершенном административном правонарушении, которая в законе именуется поводами к началу административного процесса. Законодательство Республики Беларусь об административных правонарушениях не связывает возможность начала административного процесса с желанием потерпевшей стороны (за исключением административных правонарушений, перечисленных в ст. 4.5 КоАП). Административный процесс может начинаться и осуществляться и в случае отсутствия заявления потерпевшего, и даже вопреки его воле.

Под поводами для начала административного процесса следует понимать все источники, из которых полномочные органы государства или должностные лица получают информацию о совершенном административном правонарушении, обязывающую их принять решение приступить к началу административного процесса. К таким источникам в соответствии со ст. 9.1 ПИКоАП относятся:

- 1) заявление физического лица;

2) сообщение должностного лица государственного органа, общественного объединения, иной организации;

3) непосредственное обнаружение признаков административного правонарушения судом, органом, ведущим административный процесс.

Основаниями для начала административного процесса являются достаточные данные, указывающие на признаки административного правонарушения, предусмотренного статьей Особенной части КоАП, если при этом отсутствуют обстоятельства, исключающие административный процесс. Обстоятельства, исключающие административный процесс, перечислены в ст. 9.6 ПИК оАП.

Административный процесс по делу об административном правонарушении может быть начат лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении только при наличии хотя бы одного из поводов и одного из оснований. При этом он считается начатым с момента:

- О составления протокола об административном правонарушении;
- О составления протокола о процессуальном действии;
- О вынесения постановления о мерах обеспечения административного процесса;
- О вынесения постановления о наложении административного взыскания в случаях, когда в соответствии с частями 1–31 статьи 10.3 ПИК оАП протокол об административном правонарушении не составляется.

В ходе подготовки дела об административном правонарушении к рассмотрению осуществляется проведение процессуальных действий, применение мер обеспечения административного процесса и другие мероприятия, которые оформляются, как правило, соответствующими протоколами.

В рамках данной стадии осуществляется составление протокола об административном правонарушении, в котором содержится формулировка административного правонарушения, которое инкриминируется лицу, в отношении которого ведется административный процесс. Физическому лицу, в отношении которого ведется административный процесс, представителю юридического лица, в отношении которого ведется административный процесс, копия протокола вручается под расписку.

Подготовка дела об административном правонарушении к рассмотрению может быть приостановлена:

- 1) при назначении экспертизы – на срок проведения экспертизы;
- 2) при направлении запроса в компетентные органы иностранных государств – до получения ответа на запрос;
- 3) в случае совершения дорожно-транспортного происшествия при проведении действий по установлению лица, подлежащего привлечению к административной ответственности, – до установления указанного лица.

Подготовка дела об административном правонарушении к рассмотрению возобновляется, если отпали основания для ее приостановления. О приостановлении (возобновлении) подготовки дела об административном правонарушении судьей, должностным лицом органа, ведущего административный процесс, выносится мотивированное постановление.

В статье 10.3 ПИК оАП указаны случаи, когда протокол об административном правонарушении не составляется:

О при совершении административного правонарушения, влекущего наложение административного взыскания в виде предупреждения или штрафа, не превышающего двух базовых величин. В этом случае лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, выносится постановление о наложении административного взыскания, которое вступает в законную силу с момента его вынесения. При этом штраф взимается на месте;

О при совершении административного правонарушения в ходе судебного разбирательства по уголовным, гражданским, хозяйственным делам или делам об



административных правонарушениях. В этом случае делается соответствующая запись в протоколе судебного заседания и выносится постановление о наложении административного взыскания;

О в случае, когда физическое лицо признало себя виновным в совершении административного правонарушения и выразило согласие на применение к нему административного взыскания и возмещение вреда в случае его причинения. В этом случае лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, выносится постановление о наложении административного взыскания, которое вступает в законную силу с момента его вынесения. Данное положение не применяется при наличии обстоятельств, указанных в части 7 статьи 6.5 КоАП;

О в случае фиксации превышения скорости движения транспортного средства работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами. В этом случае должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, выносится постановление о наложении административного взыскания без участия лица, в отношении которого ведется административный процесс. Данное постановление вступает в законную силу с даты его вынесения;

О если лицо, подлежащее привлечению к административной ответственности за совершенное административное правонарушение, не установлено.

Подготовка дела об административном правонарушении органом, ведущим административный процесс, для рассмотрения заканчивается:

- 1) составлением протокола об административном правонарушении;
- 2) прекращением дела об административном правонарушении при наличии обстоятельств, исключающих административный процесс, либо при неустановлении лица, подлежащего привлечению к административной ответственности, в сроки, установленные статьей 10.1 ПИКоАП, либо в случае освобождения лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности по основаниям, предусмотренным статьями 8.2, 8.3, 8.5, 8.7 КоАП.

Об окончании подготовки дела об административном правонарушении для рассмотрения либо о прекращении дела об административном правонарушении уведомляются лицо, в отношении которого ведется административный процесс, лицо, в отношении которого дело об административном правонарушении прекращено, потерпевший, их законные представители или представители, защитник. Указанным лицам разъясняется их право знакомиться с материалами дела об административном правонарушении.

При наличии оснований для прекращения дела об административном правонарушении орган, ведущий административный процесс, выносит постановление о прекращении дела об административном правонарушении.

Дело об административном правонарушении направляется в суд, орган, ведущий административный процесс, уполномоченные его рассматривать:

О по делам, рассматриваемым в течение суток, – немедленно;

О по делам, рассматриваемым в иные сроки, – в течение пяти суток с момента окончания подготовки дела об административном правонарушении к рассмотрению.

Рассмотрение дела об административном правонарушении является третьей стадией административно-деликтного процесса, в которой отражается сущность правоприменительной деятельности. Она выступает в качестве главной стадии, поскольку в ходе ее осуществления принимается постановление о признании субъекта (физического либо юридического лица) виновным в совершении административного правонарушения и назначаются меры административного взыскания. Можно утверждать, что предыдущие стадии административного процесса по отношению к стадии рассмотрения являются обеспечивающими.

Рассмотрение дела об административном правонарушении как самостоятельная стадия административного процесса представляет собой совокупность процессуальных

действий, направленных на проверку и юридическую оценку фактических обстоятельств дела и принятие по нему решения.

Обжалование и опротестование постановления по делу об административном правонарушении является четвертой (факультативной) стадией административно-деликтного процесса и представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на восстановление нарушенных прав и охраняемых интересов граждан, средство выявления и устранения недостатков в деятельности органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

По делу об административном правонарушении могут быть обжалованы (опротестованы) не вступившие в законную силу:

1) постановление административной комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних – в районный (городской) исполнительный комитет (администрацию района в городе) или в суд;

2) постановление сельского (поселкового) исполнительного комитета – в районный исполнительный комитет или в суд;

3) постановление иного органа, ведущего административный процесс, – в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу) или в суд;

4) постановление суда – в вышестоящий суд.

Жалоба (протест) направляется в суд, орган, ведущий административный процесс, вынесшие постановление по делу об административном правонарушении. Поступившая жалоба (протест) в течение трех суток направляется вместе с делом в суд, орган, которому она адресована и который уполномочен ее рассматривать.

Заключительной стадией административно-деликтного процесса является стадия исполнения постановления о наложении административного взыскания. Любой правоприменительный процесс завершается не только принятием решения по делу, а фактическим его исполнением. Задачами данной стадии являются обеспечение исполнения вынесенного постановления, защита законных прав и интересов физических и юридических лиц, предупреждение административных правонарушений, воспитание граждан в духе уважения и соблюдения законов, прав других граждан, ответственности перед обществом.

В процессе исполнения постановления о наложении административного взыскания осуществляется реализация административной ответственности, поскольку правонарушитель фактически претерпевает соответствующие лишения и ограничения личного, морального или материального характера.

Постановление о наложении административного взыскания с отметкой об исполнении возвращается в суд, орган, ведущий административный процесс, вынесшие постановление. Окончание исполнения постановления о наложении административного взыскания означает и окончание административного процесса.

Тема 29. Рассмотрение дел об административных правонарушениях, обжалование (опротестование) и исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.

Вопросы:

1. Порядок рассмотрения дел об административном правонарушении. Сроки рассмотрения дел об административных правонарушениях.

2. Право на обжалование постановления по делу об административном правонарушении; срок обжалования, порядок подачи жалобы. Сроки рассмотрения жалобы, порядок рассмотрения.

3. Исполнение постановления по делу об административном правонарушении.

1. Порядок рассмотрения дел об административном правонарушении. Сроки рассмотрения дел об административных правонарушениях

Стадия рассмотрения дела об административном правонарушении – главная в процессе. Здесь принимается акт, в котором компетентный орган официально дает правовую оценку совершенному деянию, признает гражданина виновным или невиновным в совершении правонарушения и определяет меру административного воздействия. В настоящее время органы внутренних дел рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных более 50 статьями КоАП. За 10 месяцев 2011 года из 2.239.039 рассмотренных дел об административных правонарушениях ОВД рассмотрели – 1.911.206 дел (что составляет 85 %). Судами рассмотрено – 289.939 дел – 12 % от общего количества.

Итак, судья, должностное лицо органа, ведущего административный процесс, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, при подготовке к рассмотрению дела:

- 1) устанавливают, относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела;
- 2) выясняют, имеются ли обстоятельства, исключающие административный процесс;
- 3) истребуют необходимые дополнительные материалы;
- 4) извещают лиц, участвующих в рассмотрении дела, о времени и месте его рассмотрения.

Процессуально-исполнительным кодексом четко определены сроки рассмотрения дел об административных правонарушениях (ст. 11.2).

Дело об административном правонарушении рассматривается в пятнадцатидневный срок со дня получения судьей, должностным лицом органа, ведущего административный процесс, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, протокола об административном правонарушении и других материалов дела.

Дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест или депортацию, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, но не позднее сорока восьми часов с момента административного задержания физического лица в случае, если такое задержание было осуществлено и личность задержанного установлена.

Предусмотрено ряд оснований приостановления рассмотрения дела об административном правонарушении – это новое положение, закрепленное ПИКоАП.

Рассмотрение дела об административном правонарушении может быть приостановлено:

- 1) при назначении экспертизы – на срок проведения экспертизы;
- 2) при утрате физическим лицом дееспособности – до назначения недееспособному лицу представителя;
- 3) если физическое лицо, в отношении которого ведется административный процесс, не может участвовать в рассмотрении дела по причине заболевания либо имеются другие уважительные причины, препятствующие его участию в рассмотрении дела об административном правонарушении, и если указанное лицо не ходатайствует о рассмотрении дела в его отсутствие.

Рассмотрение дела об административном правонарушении возобновляется, если отпали основания для его приостановления.

О приостановлении (возобновлении) рассмотрения дела об административном правонарушении судьей, должностным лицом органа, ведущего административный процесс, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, выносится мотивированное постановление.

Также следует отметить, что в соответствии со ст. 11.3. ПИКоАП, предусмотрен порядок возврата дела об административном правонарушении, в случаях:

- 1) несоблюдения требований к форме или содержанию протокола об административном правонарушении;

2) несоблюдения требований к перечню прилагаемых к протокола об административном правонарушении материалов.

При выявлении указанных недостатков суд, орган, уполномоченный рассматривать дело об административном правонарушении, в пятидневный срок возвращают дело органу, ведущему административный процесс и направившему дело об административном правонарушении для рассмотрения, вынося соответствующее постановление. После устранения недостатков дело об административном правонарушении вновь может быть направлено в суд, орган, ведущий административный процесс. Срок рассмотрения дела об административном правонарушении в этом случае исчисляется со дня повторного получения судьей, должностным лицом органа, ведущего административный процесс, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, протокола об административном правонарушении и других материалов дела.

Судья, должностное лицо органа, ведущего административный процесс, направляют дело об административном правонарушении на рассмотрение по подведомственности, если будет установлено, что рассмотрение данного дела не относится к их компетенции.

В одном административном процессе могут быть соединены дела об административных правонарушениях (11.31):

1) о нескольких административных правонарушениях, совершенных одним лицом, если они подведомственны одному и тому же суду, органу, ведущему административный процесс;

2) о совершении одного и того же административного правонарушения физическим и юридическим лицом;

3) о совершении одного и того же административного правонарушения совместно двумя или более физическими лицами;

4) начатые по встречным заявлениям о совершении административных правонарушений, ответственность за которые наступает по требованию потерпевшего либо законного представителя.

О соединении дел об административных правонарушениях выносится постановление суда, органа, ведущего административный процесс, у которых находится одно из рассматриваемых дел об административных правонарушениях.

Срок рассмотрения соединенных дел об административных правонарушениях исчисляется со дня получения судьей, должностным лицом органа, ведущего административный процесс, дела об административном правонарушении, которое поступило по времени первым.

В соответствии с ч. 1 ст. 11.4 ПИК оАП при рассмотрении дела об административном правонарушении обязательным является участие следующих лиц:

1) физического лица, в отношении которого ведется административный процесс;

2) законных представителей несовершеннолетнего или недееспособного, в отношении которых ведется административный процесс;

3) представителя юридического лица по делам об административных правонарушениях, если статьей Особенной части КоАП предусмотрена административная ответственность юридического лица.

Дело об административном правонарушении может быть рассмотрено без указанных лиц, если:

1) физическое лицо, в отношении которого ведется административный процесс, признает свою вину или письменно ходатайствует о рассмотрении дела в его отсутствие;

2) физическое лицо, в отношении которого ведется административный процесс, законный представитель лица, в отношении которого ведется административный процесс, извещенные надлежащим образом, уклоняются от явки в суд, орган, ведущий административный процесс. Привод таких лиц осуществляется, если не представляется возможным рассмотреть дело по существу в их отсутствие;

3) физическое лицо, в отношении которого ведется административный процесс, получило повестку и не уведомило суд, орган, ведущий административный процесс, которые его вызвали, о наличии уважительных причин, препятствующих его явке по вызову в назначенный срок;

4) постановление о наложении административного взыскания выносится в порядке, предусмотренном ч. 31 ст. 10.3 ПИК<sub>о</sub>АП.

Защитник участвует в деле об административном правонарушении, если об этом ходатайствуют физическое лицо, в отношении которого ведется административный процесс, или его законный представитель. При неявке защитника рассмотрение дела откладывается, но не более чем на пять дней.

Если представитель юридического лица, извещенный надлежащим образом, уклоняется от явки, либо юридическое лицо письменно ходатайствует о рассмотрении дела в отсутствие его представителя, дело об административном правонарушении может быть рассмотрено и без их участия.

Другие участники административного процесса могут участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, если их участие признают необходимым судья, должностное лицо органа, ведущего административный процесс, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, по своей инициативе или по ходатайству лиц, заинтересованных в исходе дела.

Должностное лицо органа, ведущего административный процесс, направившего дело об административном правонарушении на рассмотрение, может участвовать в его рассмотрении, если ходатайствует об этом.

Каков же порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях-

Рассмотрение дела об административном правонарушении начинается с объявления состава коллегиального органа или представления судьи, должностного лица органа, ведущего административный процесс, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

Председательствующий на заседании коллегиального органа, судья или должностное лицо органа, ведущего административный процесс, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, объявляют:

- О какое дело подлежит рассмотрению,
- О в отношении кого ведется административный процесс,
- О устанавливают факт явки участников административного процесса,
- О разъясняют лицам, участвующим в рассмотрении дела, их права и обязанности,
- О до начала дачи объяснений свидетелей удаляют из помещения, в котором рассматривается дело об административном правонарушении,
- О разъясняют право отвода,
- О оглашают протокол об административном правонарушении,
- О разрешают ходатайства,
- О устанавливают порядок дачи объяснений и исследования доказательств.

Исследование доказательств при рассмотрении дела об административном правонарушении осуществляется в соответствии с положениями статей 10.10, 10.11, 10.13 – 10.24 ПИК<sub>о</sub>АП, которые определяют порядок опроса лиц, участвующих в административном процессе, осмотра, освидетельствования и назначения экспертизы.

В случае признания лицом, в отношении которого ведется административный процесс, своей вины, когда это признание не оспаривается кем-либо из участников административного процесса и не вызывает у суда, органа, ведущего административный процесс, сомнений, суд, орган, ведущий административный процесс, с согласия участников административного процесса после опроса лица, в отношении которого ведется административный процесс, и выяснения у него, не является ли его признание вынужденным, вправе ограничиться исследованием лишь тех доказательств, на которые укажут участники административного процесса, либо объявить об окончании рассмотрения

дела об административном правонарушении. При этом суд, орган, ведущий административный процесс, должны разъяснить участникам административного процесса, что отказ от исследования доказательств влечет недопустимость обжалования или опротестования постановления по делу об административном правонарушении по этому основанию.

При рассмотрении дела об административном правонарушении в соответствии со ст. 11.6. ПИК<sub>о</sub>АП должны быть выяснены следующие обстоятельства:

1. было ли совершено административное правонарушение;
2. виновно ли данное физическое лицо в его совершении;
3. подлежит ли физическое лицо административной ответственности;
4. имеются ли обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность;
5. причинен ли вред административным правонарушением;
6. виновно ли юридическое лицо в совершении административного правонарушения;
7. подлежит ли юридическое лицо административной ответственности, если статьей Особенной части КоАП за данное правонарушение установлена административная ответственность юридического лица;
8. иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

В ходе рассмотрения дела об административном правонарушении коллегиальным органом ведется протокол заседания коллегиального органа, который подписывается председательствующим и секретарем заседания коллегиального органа (ст. 11.7 ПИК<sub>о</sub>АП). При рассмотрении дела об административном правонарушении судом, также ведется протокол судебного заседания, который подписывается судьей и секретарем судебного заседания (ст. 11.8 ПИК<sub>о</sub>АП).

Завершающим этапом стадии рассмотрения дела об административном правонарушении является принятия обоснованного решения по делу об административном правонарушении, которое оформляется постановлением по делу.

Постановление должно содержать время и место вынесения постановления; наименование суда, органа, ведущего административный процесс; фамилию, имя и отчество судьи, должностного лица; состав коллегиального органа, вынесшего постановление; сведения о лице, в отношении которого ведется административный процесс; обстоятельства, установленные при рассмотрении дела об административном правонарушении; обоснование принятия того или иного решения с указанием на соответствующую часть статьи, статью Особенной части КоАП, предусматривающую ответственность за данное административное правонарушение; принятое по делу решение; срок и порядок обжалования постановления. В случае, указанном в ч. 4 ст. 11.5 ПИК<sub>о</sub>АП, суд, орган, ведущий административный процесс, в постановлении о наложении административного взыскания вправе не раскрывать содержание доказательств виновности лица, в отношении которого ведется административный процесс.

В постановлении по делу должен быть решен вопрос о вещественных доказательствах и об ином имуществе и документах, изъятых при осуществлении административного процесса, в том числе:

- 1) об уничтожении предметов, не представляющих ценности и не могущих быть использованными, или о выдаче этих предметов в случае их выдачи по ходатайству заинтересованных лиц или организаций;
- 2) об оставлении при деле на весь срок его хранения либо передаче заинтересованным лицам или организациям документов, являющихся вещественными доказательствами.

В постановлении по делу об административном правонарушении в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства, за которое в качестве административного взыскания предусмотрена депортация, при принятии решения о депортации в том числе должны быть решены вопросы:

- 1) о сроке закрытия въезда в Республику Беларусь;

2) о государстве, в которое депортируются иностранный гражданин или лицо без гражданства;

3) о пункте пропуска через Государственную границу Республики Беларусь, в котором будет осуществляться депортация.

Постановление коллегиального органа принимается простым большинством голосов членов коллегиального органа, присутствовавших на заседании.

Постановление по делу об административном правонарушении подписывается судьей, должностным лицом органа, ведущего административный процесс, рассматривающими дело, а постановление коллегиального органа – председательствующим и секретарем коллегиального органа.

Рассмотрев дело об административном правонарушении, суд, орган, ведущий административный процесс, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, выносят одно из следующих постановлений(ст. 11.10. ПИК<sub>о</sub>АП):

1) о наложении административного взыскания;

2) о наложении административного взыскания с прекращением дела об административном правонарушении в части;

3) о прекращении дела об административном правонарушении;

4) о передаче материалов дела об административном правонарушении по месту работы (службы) физического лица, привлекаемого к административной ответственности, для привлечения его к дисциплинарной ответственности.

Постановление о прекращении дела об административном правонарушении выносится при наличии обстоятельств, предусмотренных ст. 9.6 ПИК<sub>о</sub>АП, а также в случае освобождения лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности по основаниям, предусмотренным ст. 8.2, 8.3, 8.5, 8.7 КоАП

Постановление по делу об административном правонарушении объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. По ходатайству лица, в отношении которого оно вынесено, потерпевшего, их представителей, защитника им под расписку вручается копия постановления по делу об административном правонарушении.

Копия постановления по делу об административном правонарушении в течение пяти дней должна быть вручена или выслана заказным письмом лицу, в отношении которого оно вынесено, в случае отсутствия указанного лица при рассмотрении дела об административном правонарушении, а также органу, направившему дело об административном правонарушении на рассмотрение в суд.

По делам об административных правонарушениях, связанных с огнестрельным оружием и боеприпасами, в отношении лица, которому они вверены в связи с выполнением служебных полномочий или переданы во временное пользование юридическим лицом, копия постановления направляется соответствующему юридическому лицу для сведения и органу внутренних дел для рассмотрения вопроса о запрещении этому лицу пользоваться огнестрельным оружием.

По делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 9.1, 17.1, ч. 3 ст. 17.3, ст. 17.4, 17.5 и 17.8 КоАП, в отношении лиц, имеющих несовершеннолетних детей, органы, наложившие административное взыскание за совершение указанных правонарушений, не позднее следующего дня после вынесения постановления о наложении административного взыскания информируют об этом орган опеки и попечительства по месту жительства этих лиц для обеспечения контроля за положением детей в семье и своевременного принятия мер по защите их прав и законных интересов.

Постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу по истечении срока на обжалование и опротестование, если оно не было обжаловано (опротестовано) в порядке, установленном ПИК<sub>о</sub>АП, за исключением случаев, предусмотренных ч. 1 и 3 ст. 10.3 ПИК<sub>о</sub>АП.

Постановление о наложении административного взыскания в виде административного ареста либо депортации приводится в исполнение немедленно.

Подводя итог по данному вопросу, следует отметить, что рассмотрение дела об административных правонарушениях является одной из самых важных в административно-деликтном процессе.

2. Право на обжалование постановления по делу об административном правонарушении; срок обжалования, порядок подачи жалобы. Сроки рассмотрения жалобы, порядок рассмотрения

Право граждан на обжалование действий должностных лиц, государственных и общественных органов закреплено в ст. 59 Конституции Республики Беларусь. Это право и порядок рассмотрения жалоб конкретизированы в иных нормативных актах. Порядок обжалования и опротестования постановлений по делам об административных правонарушениях предусмотрен главой 12 ПИКоАП.

Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано ограниченным кругом заинтересованных в исходе дела лиц:

1) лицом, в отношении которого оно вынесено, или его законным представителем (в случае привлечения к административной ответственности несовершеннолетнего или недееспособного лица);

2) потерпевшим, его законным представителем;

3) защитником;

4) представителем потерпевшего;

5) постановление о прекращении дела об административном правонарушении может быть также обжаловано руководителем органа, направившего дело об административном правонарушении на рассмотрение.

Постановление по делу об административном правонарушении может быть опротестовано прокурором.

В статье 12.2 ПИКоАП определены органы, куда подаются жалобы (протесты) на не вступившие в законную силу постановления:

1) административной комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних – в районный исполнительный комитет (администрацию района в городе) или в суд;

2) сельского (поселкового) исполнительного комитета – в районный исполнительный комитет или в суд;

3) постановление суда – в вышестоящий суд;

4) постановление иного органа, ведущего административный процесс, – в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу) или в суд.

Жалоба (протест) направляется в суд, орган, вынесший постановление по делу об административном правонарушении. Поступившая жалоба (протест) в течение трех суток направляется вместе с делом в суд, орган, которому она адресована и который уполномочен рассматривать ее в соответствии с ч. 1 ст. 12.2.

С жалоб, подаваемых в суд на постановления по делам об административных правонарушениях, взимается государственная пошлина в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь о государственной пошлине. Неуплата государственной пошлины влечет возврат жалобы лицу, ее подавшему.

Жалоба (протест) на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня получения лицом, в отношении которого ведется административный процесс, копии постановления по делу об административном правонарушении, а при его вынесении в присутствии лица, в отношении которого ведется административный процесс, – не позднее десяти суток со дня его объявления.

Жалобы (протеста) на постановление о наложении административного взыскания в виде административного ареста либо депортации могут быть поданы в течение пяти суток.



Жалоба (протест), поданная с пропуском срока или с нарушением установленного порядка возвращается лицу, подавшему жалобу или принесшему протест.

В случае пропуска по уважительным причинам срока обжалования или опротестования постановления по делу об административном правонарушении лица, имеющие право на подачу жалобы или принесение протеста, могут ходатайствовать перед судом, должностным лицом, уполномоченным рассматривать жалобу (протест), о восстановлении пропущенного срока.

В случае восстановления пропущенного срока подачи жалобы (принесения протеста) исполнение постановления о наложении административного взыскания приостанавливается до рассмотрения жалобы (протеста).

Важно отметить, что действующим законодательством (ст. 12.7. ПИК оАП) определены четкие сроки рассмотрения жалобы (протеста) на постановление по делу об административном правонарушении.

Жалоба (протест) на постановление по делу об административном правонарушении рассматривается судьей, должностным лицом, уполномоченными рассматривать жалобу (протест), в месячный срок со дня ее поступления, а жалоба (протест) на постановление о наложении административного взыскания в виде административного ареста либо депортации – в трехдневный срок со дня поступления.

Каковы же последствия рассмотрения жалобы (протеста) по делу об административном правонарушении-

При рассмотрении жалобы (протеста) суд, должностное лицо, уполномоченные рассматривать жалобу (протест), проверяют законность и обоснованность вынесенного постановления по делу об административном правонарушении.

Неявка надлежаще извещенных о дате и месте рассмотрения жалобы (протеста) заинтересованных лиц в суд, орган, ведущий административный процесс, уполномоченные рассматривать жалобу (протест), не является препятствием для рассмотрения жалобы (протеста). Лица, присутствующие при рассмотрении жалобы (протеста), вправе давать объяснения, представлять дополнительные материалы в обоснование своих требований.

По результатам рассмотрения жалобы (протеста) выносится постановление.

Суд, должностное лицо, уполномоченные рассматривать жалобу (протест), при рассмотрении жалобы (протеста) на постановление по делу об административном правонарушении, не вступившем в законную силу, принимают в соответствии со ст. 12.9 ПИК оАП одно из следующих решений:

1) оставляют постановление без изменения, а жалобу (протест) – без удовлетворения. Данное решение принимается, когда судом, органом вынесшим постановление по делу полно, всесторонне и объективно исследованы фактические обстоятельства дела, в ходе ведения административного процесса не было допущено нарушений ПИК оАП, совершенное деяние правильно квалифицировано по статьям КоАП и административные взыскания наложены в строгом соответствии с правилами их наложения;

2) отменяют постановление и прекращают дело об административном правонарушении – в случае установления обстоятельств, исключающих административный процесс, предусмотренных ст. 9.6 ПИК оАП, а также обстоятельств освобождения от административной ответственности, перечисленных в ст. 8.2, 8.3, 8.5 и 8.7 КоАП;

3) отменяют постановление и направляют дело на новое рассмотрение. Такое решение принимается, если будет установлено, судом, органом, ведущим административный процесс, допущены существенные нарушения норм КоАП и ПИК оАП, устранение которых возможно при новом рассмотрении дела об административном правонарушении;

4) изменяют постановление в части (например, при отмене наложенного взыскания по одному из правонарушений, образующих совокупность, совершенных одним лицом, и оставлении в силе наложенных взысканий по остальным составам правонарушений);

5) изменяют меру и (или) вид взыскания в пределах, предусмотренных Особой частью КоАП, таким образом, чтобы взыскание не было усилено;

б) отменяют постановление и направляют дело на рассмотрение компетентного органа, если постановление по делу об административном правонарушении вынесено лицом, не правомочным решать данное дело;

7) прекращают дело об административном правонарушении, если истек срок для привлечения к административной ответственности.

Копия решения по жалобе (протесту) на постановление по делу об административном правонарушении в течение трех суток высылается лицу, в отношении которого оно вынесено, а также суду, органу, направившим жалобу на постановление по делу об административном правонарушении, лицу (органу), подавшему жалобу на постановление по делу об административном правонарушении, а потерпевшему – по его просьбе. О результатах рассмотрения протеста в тот же срок сообщается прокурору. Дело об административном правонарушении подлежит возврату суду, органу, его направившим для рассмотрения жалобы.

Копия решения по жалобе (протесту) на постановление по делу об административном правонарушении в течение трех суток высылается лицу, в отношении которого оно вынесено, а потерпевшему – по его просьбе. О результатах рассмотрения протеста в тот же срок сообщается прокурору.

Постановление суда, должностного лица, уполномоченных рассматривать жалобу (протест), вступает в законную силу немедленно после его вынесения.

Пересмотр постановления по делу об административном правонарушении, вступившего в законную силу.

Вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении может быть пересмотрено по жалобе заинтересованных лиц, перечень которых указан в ч. 1 ст. 12.1 ПИК оАП, при условии его обжалования до вступления в законную силу, либо по протесту прокурора. направляется в суд, уполномоченный в соответствии с частью 2 настоящей статьи на пересмотр вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

Жалоба (протест) на постановление по делу об административном правонарушении, обжалованное до вступления его в законную силу в районный исполнительный комитет либо в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу), направляется на пересмотр вступившего в законную силу постановления в суд в соответствии с подсудностью, установленной ст. 12.3 ПИК оАП, а жалоба (протест) на постановление по делу об административном правонарушении, обжалованное до вступления его в законную силу в суд, – председателю вышестоящего суда.

Жалоба (протест) на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение шести месяцев со дня вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении. Указанный срок принесения протеста не считается пропущенным, если жалоба на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении подана прокурору до истечения шестимесячного срока.

Жалоба (протест), поданная по истечении указанного срока, рассмотрению не подлежит, за исключением протеста, приносимого в связи с наличием в действиях физического лица состава преступления в пределах срока давности привлечения к уголовной ответственности.

Должностные лица, имеющие право пересмотра вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, имеют согласно ст. 12.12 ПИК оАП право истребовать дело об административном правонарушении для пересмотра постановления. Указанные лица, а также прокурор вправе приостановить исполнение постановления по делу об административном правонарушении до разрешения жалобы (протеста).

Жалоба (протест) на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении в соответствии со ст. 12.12 ПИК оАП рассматривается в

срок не более одного месяца со дня ее поступления, а в случае истребования дела – не позднее одного месяца со дня поступления дела.

При рассмотрении жалобы (протеста) законность, обоснованность и справедливость вынесенного постановления по делу об административном правонарушении подлежат проверке в объеме доводов, содержащихся в жалобе (протесте). Если при этом будут установлены основания для улучшения положения лица, привлеченного к административной ответственности, постановление по делу об административном правонарушении может быть пересмотрено в соответствующей части и при отсутствии просьбы об этом в жалобе (протесте).

По результатам рассмотрения жалобы (протеста) принимается одно из следующих решений:

1) об оставлении постановления без изменения, а жалобы (протеста) – без удовлетворения;

2) об отмене постановления полностью или в части и направлении дела на новое рассмотрение;

3) об отмене постановления полностью или в части и прекращении дела об административном правонарушении;

4) об отмене последнего по времени постановления и оставлении в силе одного из ранее вынесенных по делу постановлений;

5) об изменении постановления с тем, чтобы взыскание не было усилено.

При оставлении жалобы (протеста) без удовлетворения об этом письменно сообщается лицу, подавшему жалобу или принесшему протест, с указанием мотивов отказа в пересмотре дела. Во всех остальных случаях, решение по жалобе (протесту) выносится в виде постановления. Дело об административном правонарушении в случае его истребования вместе с принятым по жалобе (протесту) решением подлежит возврату суду, органу, его направившим.

Отмена постановления по делу об административном правонарушении с прекращением дела об административном правонарушении влечет за собой возврат денежных сумм, конфискованных предметов, а также отмену других ограничений, связанных с ранее принятым постановлением. При невозможности возврата конфискованного предмета возмещается его стоимость.

По просьбе лица, в отношении которого отменено постановление, об отмене постановления сообщается по месту его работы, учебы или жительства (пребывания).

Возмещение вреда, причиненного лицу незаконными действиями суда, органа, ведущего административный процесс, производится в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

Таким образом, положения статей главы 12 ПИК<sub>о</sub>АП, регламентирующие порядок обжалования (опротестования) постановлений по делам об административных правонарушениях, являются важнейшими процессуальными гарантиями обеспечения прав и законных интересов участников процесса, способствуют правильному и единообразному применению законодательства об административных правонарушениях, что в конечном итоге обеспечивает успешное решение задач административного процесса.

### 3. Исполнение постановлений о наложении административных взысканий

Постановление о наложении административного взыскания, вступившее в законную силу, обязательно для исполнения государственными органами, иными организациями и физическими лицами. Постановление о наложении административного взыскания в части имущественных взысканий является исполнительным документом.

Постановление о наложении административного взыскания подлежит исполнению по истечении срока обжалования (опротестования), если жалоба (протест) не была подана в установленный срок, за исключением постановлений о наложении штрафа, который

взыскивается на месте, и штрафа, который налагается в соответствии с частью 3 статьи 10.3 ПИКоАП, а также административного ареста и депортации.

При обжаловании (опротестовании) постановления о наложении административного взыскания оно подлежит исполнению после оставления жалобы (протеста) без удовлетворения.

Постановление о наложении административного взыскания в виде штрафа подлежит принудительному исполнению по истечении срока, установленного ч. 1 ст. 15.3 ПИКоАП для добровольного исполнения.

Постановление о наложении административного взыскания обращается к исполнению судом, органом, ведущим административный процесс, вынесшими это постановление.

Постановление о наложении административного взыскания приводится в исполнение уполномоченным на то органом в порядке, установленном ПИКоАП или иными актами законодательства Республики Беларусь.

В случае вынесения нескольких постановлений о наложении административных взысканий в отношении одного лица каждое постановление приводится в исполнение самостоятельно.

Суд, орган, ведущий административный процесс, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, вынесшие постановление о наложении административного взыскания, прекращают исполнение постановления в случае:

- 1) принятия законодательного акта, устраняющего административную ответственность, либо акта законодательства, устраняющего противоправность деяния;
- 2) смерти лица, в отношении которого вынесено постановление;
- 3) отмены постановления;
- 4) ликвидации юридического лица либо прекращения деятельности индивидуального предпринимателя, в отношении которых вынесено постановление;
- 5) предоставления иностранному гражданину или лицу без гражданства, в отношении которых вынесено постановление о наложении административного взыскания в виде депортации, статуса беженца или дополнительной защиты либо убежища в Республике Беларусь.

Постановление о наложении административного взыскания с отметкой об исполнении возвращается в суд, орган, ведущий административный процесс, вынесшие постановление.

Статьей 13.6. ПИКоАП определена давность исполнения постановления о наложении административного взыскания. Не подлежит исполнению постановление о наложении административного взыскания, если оно не было обращено к исполнению в течение трех месяцев со дня вступления его в законную силу.

В случае приостановления исполнения постановления в соответствии со статьей 12.6 ПИКоАП течение срока давности приостанавливается до рассмотрения жалобы (протеста). В случае отсрочки, рассрочки исполнения постановления в соответствии со статьей 14.7 ПИКоАП течение срока давности приостанавливается до истечения срока отсрочки, рассрочки.

Вопросы, связанные с исполнением постановления о наложении административного взыскания, разрешаются судом, органом, ведущим административный процесс, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, вынесшими постановление, или соответствующим должностным лицом государственного органа, которому поручено исполнение постановления о наложении административного взыскания, в трехдневный срок со дня возникновения основания для разрешения соответствующего вопроса.

Лицо, в отношении которого вынесено постановление о наложении административного взыскания, потерпевший, их представители, защитник, заинтересованные в разрешении вопросов, извещаются о месте и времени их рассмотрения. При этом неявка заинтересованных лиц без уважительных причин не является препятствием для разрешения соответствующих вопросов.

Обращаем внимание, что контроль за правильным и своевременным исполнением постановления о наложении административного взыскания возлагается на судью, должностное лицо органа, ведущего административный процесс, вынесших постановление.

В соответствии с общими положениями исполнения постановлений о наложении административных взысканий основанием для исполнения административного взыскания является вступившее в законную силу постановление суда, органа, ведущего административный процесс, уполномоченных налагать административное взыскание.

Следует подчеркнуть, что статьей 14.7. ПИКоАП предусмотрен порядок отсрочки, рассрочки исполнения постановления о наложении административного взыскания.

При наличии обстоятельств, препятствующих исполнению постановления о наложении административного взыскания в виде административного ареста, депортации, штрафа или конфискации дохода в установленные сроки, суд, орган, ведущий административный процесс, вынесшие постановление о наложении административного взыскания, по ходатайству лица, подвергнутого административному взысканию, или по собственной инициативе могут отсрочить исполнение:

О административного ареста на срок до одного месяца,

О депортации, штрафа или конфискации дохода – на срок до шести месяцев.

По этим же основаниям судья, должностное лицо органа, ведущего административный процесс, вынесшие постановление о наложении административного взыскания, по ходатайству лица, подвергнутого административному взысканию, могут рассрочить исполнение административного взыскания в виде:

1) административного ареста – до двух месяцев;

2) штрафа – до шести месяцев,

3) конфискации дохода - до шести месяцев.

Об отсрочке, рассрочке исполнения административного взыскания выносится постановление, в котором указываются сроки и порядок отсрочки, рассрочки исполнения административного взыскания. Постановление объявляется лицу, подвергнутому административному взысканию, и направляется органу, исполняющему постановление о наложении административного взыскания.

При нарушении лицом, подвергнутым административному взысканию, сроков отсрочки, рассрочки исполнения административного взыскания, а также порядка исполнения рассрочки административного взыскания постановление об отсрочке, рассрочке исполнения административного взыскания утрачивает силу по решению суда, органа, ведущего административный процесс, вынесших постановление о наложении административного взыскания.

Индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, подвергнутые административному взысканию и ходатайствующие об освобождении от административной ответственности в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь, могут быть по решению Президента Республики Беларусь полностью или частично освобождены от административной ответственности.

Ходатайство об освобождении от административной ответственности рассматривается в порядке, предусмотренном законодательными актами Республики Беларусь.

На время рассмотрения ходатайства об освобождении от административной ответственности исполнение постановления о наложении административного взыскания приостанавливается.

Реализация взыскания путем исполнения постановления должна побудить правонарушителя в будущем воздержаться от совершения правонарушений, оказать на него и других граждан воспитательное воздействие. Однако в настоящее время имеются серьезные проблемы, связанные с исполнением наложенных взысканий. Например, взыскаемость штрафов за 10 месяцев 2011 года составила лишь около 51 % (из 162 млрд. 812 млн. 248 тысяч рублей – в бюджет поступило только 82 млрд. 863 млн. 692 тыс. рублей).



## ТЕРМИНЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

**Управление** – это процесс целенаправленного воздействия на систему, в результате которого достигается упорядоченность системы, ее развитие в соответствии с поставленными целями и задачами.

**Государственное управление** – подзаконная, юридически властная, организующая деятельность особой группы субъектов (органов, должностных лиц), состоящая в практическом исполнении задач и функций государства в процессе руководства экономической, административно-политической и социально-культурной областями.

**Исполнительная власть** – ветвь государственной власти, выраженная системой органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление делами общества на основе законодательства и реализующих государственно-властные полномочия исполнительно-распорядительного характера.

**Административное право** – самостоятельная отрасль, которая призвана регулировать особую группу общественных отношений в сфере исполнительной власти.

**Предметом административно-правового регулирования** является совокупность общественных отношений в сфере государственного управления. Круг общественных отношений, составляющих предмет административно-правового регулирования, широк, многообразен.

**Предписание (обязывание)** – возложение безусловной, прямой юридической обязанности совершать определенные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой.

**Запреты** – возложение на лиц прямой юридической обязанности не совершать (воздерживаться от совершения) соответствующих действий в условиях, предусмотренных правовой нормой.

**Дозволения (управомочивание)** – это предоставление участнику правовых отношений субъективных прав, на юридическое разрешение на совершение в условиях предусмотренных правовой нормой, определенных действий, либо отказ (воздержание) от их совершения по своему усмотрению.

**Рекомендации** – это способы, пожелания юридического характера как наилучшим образом поступать в условиях, предусмотренных правовой нормой.

**Административно-правовые нормы** – это правила поведения, регулирующие управленческие отношения, установленные компетентными государственными органами и обеспечиваемые государственным принуждением.

**Гипотеза** – это та часть нормы, которая содержит указание на фактические конкретные условия, при наличии которых надо руководствоваться данной нормой, исполнять и применять ее. Обстоятельства, предусматриваемые гипотезой нормы административного права, являются юридическими фактами, порождающими административные правоотношения.

**Диспозиция** – часть административно-правовой нормы, определяющая само правило поведения, предписываемое данной нормой права, субъектам права (предписания, запреты, дозволения).

**Санкция** – часть нормы, указывающая на неблагоприятные последствия, наступающие в результате нарушения диспозиции (меры административного или дисциплинарного воздействия).

**Административно-правовая норма (материальная)** - норма права, регулирующая отношения в сфере государственного управления, а также отношения управленческого характера, возникающие в процессе осуществления государственной деятельности.

**Административно-правовая норма (процессуальная)** – установленное государством общее правило поведения, регулирующее общественные отношения, возникающие в ходе разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления.

**Исполнение** – активные действия субъектов права по выполнению юридических предписаний, запретов или дозволений, содержащихся в норме;

**Соблюдение** – воздержание субъекта от совершения запрещенных действий. Соблюдение отличается от исполнения пассивным поведением субъекта;

**Использование** – добровольное совершение субъектами права правомерных действий, которые связаны с осуществлением субъективных прав в сфере управления;

**Применение** – издание (принятие) полномочным органом (компетентным субъектом власти) индивидуальных юридических актов, основанных на требованиях материальных либо процессуальных норм. Применение административно-правовых норм осуществляется в особом, установленном законом процессуальном порядке. Субъектами применения могут быть только правомочные органы или должностные лица.

**Источники административного права** – это внешнее выражение административно-правовых норм. Иными словами – это юридические акты различных государственных органов, в которых содержатся административно-правовые нормы.

**Административно-правовое отношение** – это урегулированное административно-правовой нормой управленческое общественное отношение, в котором стороны выступают как носители взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных административно-правовой нормой.

**Субъекты** – участники административно-правовых отношений, выступающие носителями субъективных прав и юридических обязанностей, ими могут быть все те, кому нормы административного права предоставляют соответствующие полномочия и на кого они возлагают определенные обязанности в сфере государственного управления (органы управления, должностные лица, организации, граждане и т.д.).

**Объекты** – то, по поводу чего возникло, изменилось, было прекращено административно-правовое отношение (поведение субъекта, его воля и волеизъявление, совершаемые им действия).

**Содержание** – совокупность субъективных прав и юридических обязанностей.

**Юридические факты** – конкретные жизненные обстоятельства, с которыми нормы административного права связывают возникновение, изменение или прекращение правоотношений (действия и события).

**Действия** – результат активного волеизъявления субъекта правоотношения.

**События** – явления, не зависящие от воли людей (смерть, стихийное бедствие, эпидемии и т.д.).

**Административная правоспособность гражданина** - признаваемая за ним законом фактическая возможность быть субъектом административного права, иметь права и обязанности административно-правового характера.



**Административная дееспособность гражданина** - это признанная за ним способность своими личными действиями осуществлять, приобретать права и выполнять возложенные обязанности административно-правового характера.

**Административно-правовой статус граждан** – это комплекс прав и обязанностей граждан, закрепленных нормами административного права, а также гарантии реализации прав и обязанностей.

**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 являющие доказательства своей принадлежности к гражданству другого государства.

**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.

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

**Государственная служба** – профессиональная деятельность лиц, занимающих государственные должности, осуществляемая в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функции государственных органов.

**Политическая партия** - независимое, образованное на основе индивидуального добровольного членства объединение граждан, действующее в рамках Конституции и законов Республики Беларусь, содействующее выявлению и выражению политической воли граждан и участвующее в выборах.

**Профессиональный союз** – добровольная организация, объединяющая граждан, в том числе обучающихся в высших, средних и специальных профессионально-технических учебных заведениях, связанных общими интересами по роду деятельности как в производственной, так и в непроизводственных сферах, для защиты трудовых, социально-экономических прав и интересов, вытекающих из общепризнанных принципов международного права и установленных Всеобщей декларацией прав человека, международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, Международным пактом о гражданских и политических правах, конвенциями Международной организации труда и иными ратифицированными в установленном порядке международными договорами Республики Беларусь.

**Правовые акты государственного управления** - это волевые, государственно-властные, в ряде случаев документально-оформленные действия государственных органов и должностных лиц, совершаемые в соответствии с законом в процессе выполнения функций

исполнительной власти и направленные на установление, изменение или отмену правовых норм или на возникновение, прекращение, изменение конкретных правоотношений.

**Метод государственного управления** – это способ, прием практической реализации задач и функций исполнительной власти в повседневной деятельности исполнительных органов (должностных лиц) на основе закрепленной за ними компетенции и в соответствующей форме.

**Административное принуждение** - средство психологического, физического, материального или организационного воздействия, основанное на нормах административного права, применяемое специально уполномоченным субъектом в определенных процессуальных формах с целью обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

**Административно-предупредительные меры** – способы и средства, направленные на предупреждение и предотвращение правонарушений и обстоятельств, угрожающих жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных органов, предприятий и организаций.

**Меры административного пресечения** – способы и средства принудительного воздействия, применяемые в целях прекращения противоправных действий и предотвращения наступления общественно опасных последствий.

**Юридическая ответственность** – это применение к виновному лицу мер государственного принуждения за совершенное правонарушение, выражающихся в установлении для него отрицательных последствий.

**Дисциплинарная ответственность** – это наложение дисциплинарных взысканий субъектами дисциплинарной власти на основе административно-правовых норм на подчиненных им членов устойчивых коллективов за дисциплинарные проступки и иные правонарушения.

**Материальная ответственность** – это применение восстановительных санкций за ущерб, причиненный предприятию, учреждению, организации рабочими и служащими при исполнении ими своих трудовых обязанностей.

**Административная ответственность** - это разновидность юридической ответственности (наряду с уголовной, дисциплинарной, материальной), которая выражается в применении полномочными органами и должностными лицами конкретных административно-правовых санкций (административных взысканий) к лицам, совершившим административные правонарушения.

**Административное правонарушение** - противоправное, виновное (умышленное или неосторожное), а также характеризующееся иными признаками, предусмотренными Кодексом, деяние (действие или бездействие), за которое установлена административная ответственность.

**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, а также на применение в необходимых случаях административных взысканий.

**ЛИТЕРАТУРА:****Нормативная:**

1. Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Беларусь, 2007;
2. Гражданский кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г. N 218-3 (Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь, 1999 г., N 7-9, ст.101);
3. Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь от 15 декабря 1998 г. N 219-3 (Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь, 1999 г., N 13-14, ст. 195; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., N 138-139, 2/1064);
4. Уголовный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. N 275-3 (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1999 г., N 76, 2/50);
5. Трудовой кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. N 296-3 (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1999 г., N 80, 2/70);
6. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: Кодекс Республики Беларусь от 21 апреля 2003 г. N 194-3 (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003 г., N 63, 2/946);
7. Кодекс Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей: Кодекс Республики Беларусь от 29 июня 2006 г. N 139-3 (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 107, 2/1236);
8. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: Кодекс Республики Беларусь от 20 декабря 2006 г. N 194-3 (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2007 г., N 14, 2/1291);
9. Таможенный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь от 4 января 2007 г. N 204-3 (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2007 г., N 17, 2/1301);
10. Кодекс об образовании Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь от 13 января 2011 г. N 243-3 (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2011 г., N 13, 2/1795);
11. Закон Республики Беларусь от 26 января 1990 г. N 3094-XI «О языках в Республике Беларусь» в редакции Закона Республики Беларусь от 13 июля 1998 г. (СЗ БССР, 1990 г., N 4, ст. 46; Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь, 1998 г., N 28, ст. 461);
12. Закон Рэспублікі Беларусь ад 4 чэрвеня 1991 г. N 832-XII «Аб культуры ў Рэспубліцы Беларусь» у рэдакцыі Закона Рэспублікі Беларусь ад 18 мая 2004 г. (Ведамасці Вярхоўнага Савета Беларускай ССР, 1991 г., N 20, арт. 291; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., N 87, 2/1031);
13. Закон Республики Беларусь от 22 апреля 1992 г. N 1605-XII «О профессиональных союзах» в редакции Закона Республики Беларусь от 14 января 2000 г. (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2000 г., N 23, 2/146);

14. Закон Республики Беларусь от 3 ноября 1992 г. N 1902-XII «Об обороне» в редакции Закона Республики Беларусь от 17 июля 2002 г. (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2002 г., N 84, 2/878);
15. Закон Республики Беларусь от 3 ноября 1992 г. N 1904-XII «О Вооруженных Силах Республики Беларусь» в редакции Закона Республики Беларусь от 24 июля 2002 г. (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2002 г., N 87, 2/884);
16. Закон Республики Беларусь от 5 ноября 1992 г. N 1914-XII «О воинской обязанности и воинской службе» в редакции Закона Республики Беларусь от 22 июля 2003 г. (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003 г., N 85, 2/976);
17. Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. N 1982-XII «Об охране окружающей среды» в редакции Закона Республики Беларусь от 17 июля 2002 г. (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2002 г., N 85, 2/875);
18. Закон Республики Беларусь от 17 декабря 1992 г. N 2054-XII «О свободе совести и религиозных организациях» в редакции Закона Республики Беларусь от 31 октября 2002 г. (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2002 г., N 123, 2/886);
19. Закон Республики Беларусь от 3 июня 1993 г. N 2341-XII «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Республики Беларусь» в редакции Закона Республики Беларусь от 25 ноября 2004 г. (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., N 190, 2/1092);
20. Закон Республики Беларусь от 15 июня 1993 г. N 2403-XII «О пожарной безопасности» (Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1993 г., N 23, ст. 282);
21. Закон Республики Беларусь от 15 июня 1993 г. N 2406-XII «Об адвокатуре» (Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1993 г., N 20, ст. 242);
22. Закон Республики Беларусь от 18 июня 1993 г. N 2435-XII «О здравоохранении» в редакции Закона Республики Беларусь от 20 июня 2008 г. (Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1993 г., N 24, ст. 290; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2008 г., N 159, 2/1460);
23. Закон Республики Беларусь от 23 ноября 1993 г. N 2583-XII «О санитарно-эпидемическом благополучии населения» в редакции Закона Республики Беларусь от 23 мая 2000 г. (Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1993 г., N 36, ст. 451; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2000 г., N 52, 2/172);
24. Закон Республики Беларусь от 30 марта 1994 г. N 2914-XII «О Конституционном Суде Республики Беларусь» (Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1994 г., N 15, ст. 220);
25. Закон Республики Беларусь от 4 октября 1994 г. N 3254-XII «Об общественных объединениях» в редакции Закона Республики Беларусь от 19 июля 2005 г. (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2005 г., N 120, 2/1133);
26. Закон Республики Беларусь от 5 октября 1994 г. «О политических партиях» в редакции Закона Республики Беларусь от 19 июля 2005 г. (Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1994 г., N 30, ст. 509; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2005 г., N 120, 2/1132);
27. Закон Республики Беларусь от 21 февраля 1995 г. «О Президенте Республики Беларусь» в редакции Закона Республики Беларусь от 7 июля 1997 г. (Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1995 г., N 17, ст. 179; Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь, 1997 г., N 24, ст. 463);

28. Закон Республики Беларусь от 21 октября 1996 г. N 708-XIII «О научной деятельности» в редакции Закона Республики Беларусь от 17 октября 2005 г. (Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1996 г., N 34, ст. 608; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2005 г., N 171, 2/1143);

29. Закон Республики Беларусь от 3 декабря 1997 г. «Об органах государственной безопасности Республики Беларусь» (Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь, 1998 г., N 4, ст. 18);

30. Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь, 1998 г., N 19, ст. 212; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003 г., N 8, 2/932);

31. Закон Республики Беларусь от 4 ноября 1998 г. N 196-3 «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь» (Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь, 1998, N 35, ст. 516);

32. Закон Республики Беларусь от 6 января 1999 г. N 237-3 «О железнодорожном транспорте» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1999 г., N 4, 2/12);

33. Закон Республики Беларусь от 1 июля 1999 г. N 274-3 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1999 г., N 52, 2/49);

34. Закон Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. N 289-3 «Об оперативно-розыскной деятельности» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1999 г., N 57, 2/64);

35. Закон Республики Беларусь от 13 декабря 1999 г. N 340-3 «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2000 г., N 2, 2/115);

36. Закон Республики Беларусь от Республики Беларусь от 10 января 2000 г. N 361-3 «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2000 г., N 7, 2/136);

37. Закон Республики Беларусь от 9 января 2002 г. N 87-3 «О магистральном трубопроводном транспорте» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2002 г., N 9, 2/836);

38. Закон Республики Беларусь от 1 августа 2002 г. N 136-3 «О гражданстве Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2002 г., N 88, 2/885);

39. Закон Республики Беларусь от 31 мая 2003 г. N 200-3 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003 г., N 64, 2/949);

40. Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. N 204-3 «О государственной службе в Республике Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003 г., N 70, 2/953);

41. Закон Республики Беларусь от 15 декабря 2003 г. N 258-3 «О почтовой связи» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., N 2, 2/1007);

42. Закон Республики Беларусь от 18 мая 2004 г. N 288-3 «О государственных наградах Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 07.06.2004, N 88, 2/1037);

43. Закон Республики Беларусь от 5 июля 2004 г. N 300-З «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004, N 109, 2/1049);
44. Закон Республики Беларусь от 18 июля 2004 г. N 305-З «О нотариате и нотариальной деятельности» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., N 120, 2/1055);
45. Закон Республики Беларусь от 28 ноября 2004 г. N 345-З «О государственной статистике» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., N 192, 2/1094);
46. Закон Республики Беларусь от 9 января 2006 г. N 98-З «Аб ахове гісторыка-культурнай спадчыны Рэспублікі Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 9, 2/1195);
47. Закон Республики Беларусь от 9 января 2006 г. N 94-З «О единой государственной системе регистрации и учета правонарушений» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 9, 2/1191);
48. Закон Республики Беларусь от 27 ноября 2006 г. N 183-З «О гражданской обороне» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 201, 2/1280);
49. Закон Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. N 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2007 г., N 119, 2/1317);
50. Закон Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. N 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2007 г., N 173, 2/1360);
51. Закон Республики Беларусь от 14 августа 2007 г. N 278-З «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2007 г., N 199, 2/1375);
52. Закон Республики Беларусь от 23 июня 2008 г. N 354-З «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2008 г., N 158, 2/1451);
53. Закон Республики Беларусь от 17 июля 2008 г. N 427-З «О средствах массовой информации» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2008 г., N 196, 2/1524);
54. Закон Республики Беларусь от 21 июля 2008 г. N 418-З «О регистре населения» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2008 г., N 184, 2/1515);
55. Закон Республики Беларусь от 21 июля 2008 г. N 419-З «О Государственной границе Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2008 г., N 184, 2/1516);
56. Закон Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. N 424-З «О Совете Министров Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2008 г., N 184, 2/1521);
57. Закон Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. N 433-З «Об основах административных процедур» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2008 г., N 264, 2/1530);

58. Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. N 453-3 «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2008 г. N 277, 2/1549);

59. Закон Республики Беларусь от 11 ноября 2008 г. N 454-3 «Об органах пограничной службы Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2008 г., N 276, 2/1550);

60. Закон Республики Беларусь от 20 сентября 2009 г. N 49-3 «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2009 г., N 235, 2/1601);

61. Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. N 100-3 «О статусе военнослужащих» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010 г., N 15, 2/1652);

62. Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. N 104-3 «О порядке и условиях направления граждан в лечебно-трудовые профилактории и условиях нахождения в них» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010 г., N 15, 2/1656);

63. Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. N 105-3 «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010 г., N 15, 2/1657);

64. Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. N 108-3 «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010 г., N 17, 2/1660);

65. Закон Республики Беларусь от 1 июля 2010 г. N 142-3 «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь и его территориальных органах» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010 г., N 162, 2/1697);

66. Закон Республики Беларусь от 1 июля 2010 г. N 148-3 «О поддержке малого и среднего предпринимательства» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010 г., N 170, 2/1703);

67. Закон Республики Беларусь от 19 июля 2010 г. N 170-3 «О государственных секретах» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010 г., N 184, 2/1722);

68. Закон Республики Беларусь от 15 июля 2010 г. N 169-3 «Об объектах, находящихся только в собственности государства, и видах деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010 г., N 184, 2/1721);

69. Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. N 300-3 «Об обращениях граждан и юридических лиц» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2011 г., N 83, 2/1852);

70. Декрет Президента Республики Беларусь от 26 января 1999 г. N 2 «О некоторых мерах по упорядочению деятельности политических партий, профессиональных союзов, иных общественных объединений» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1999 г., N 9, 1/65);

71. Декрет Президента Республики Беларусь от 18 мая 1999 г. N 22 «О некоторых мерах по недопущению искажений данных государственной статистической отчетности» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1999 г., N 40, 1/367);

72. Декрет Президента Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. N 29 «О дополнительных мерах по совершенствованию трудовых отношений, укреплению трудовой и исполнительской дисциплины» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1999 г., N 58, 1/512);

73. Декрет Президента Республики Беларусь от 5 марта 2002 г. N 7 «О совершенствовании государственного управления в сфере науки» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2002 г., N 30, 1/3553);

74. Декрет Президента Республики Беларусь от 14 января 2005 г. N 2 «О совершенствовании работы с населением» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2005 г., N 7, 1/6166);

75. Декрет Президента Республики Беларусь от 16 января 2009 г. N 1 «О государственной регистрации и ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2009 г., N 17, 1/10418);

76. Директива Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. N 2 «О мерах по дальнейшей деbüroкратизации государственного аппарата» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2007 г., N 2, 1/8173);

77. Директива Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2010 г. №4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2011 г., N 3, 1/12259; N 15, 1/12259);

78. Указ Президента Республики Беларусь от 23 января 1997 г. N 97 «Вопросы Администрации Президента Республики Беларусь» (Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь, 1997 г., N 3, ст. 103);

79. Указ Президента Республики Беларусь от 18 января 1999 г. N 32 «О медицинском обследовании и освидетельствовании руководящих работников государственных органов, должности которых включены в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1999 г., N 7, 1/41; 2007 г., N 82, 1/8458; N 108, 1/8547);

80. Указ Президента Республики Беларусь от 3 марта 1999 г. N 130 «Об утверждении Положения о прохождении службы в органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1999 г., N 20, 1/162);

81. Указ Президента Республики Беларусь от 2 ноября 2000 г. N 577 «О некоторых мерах по совершенствованию работы с кадрами в системе государственных органов» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2000 г., N 106, 1/1748);

82. Указ Президента Республики Беларусь от 11 января 2001 г. N 21 «Об утверждении Положения о помощнике Президента Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2001 г., N 7, 1/1950);

83. Указ Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2001 г. N 644 «Об утверждении кадрового реестра Главы государства Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2001 г., N 106, 1/3192);

84. Указ Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2001 г. N 645 «Об утверждении порядка назначения (утверждения, освобождения) и согласования назначения (освобождения) Президентом Республики Беларусь на некоторые должности, включенные в



кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2001 г., N 106, 1/3193);

85. Указ Президента Республики Беларусь от 13 ноября 2001 г. N 671 «Об утверждении Положения о прохождении службы в органах внутренних дел Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2001 г., N 111, 1/3239);

86. Указ Президента Республики Беларусь от 21 ноября 2001 г. N 692 «Об утверждении Положения о Министре Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2001 г., N 111, 1/3252);

87. Указ Президента Республики Беларусь от 5 июля 2002 г. N 361 «О заключении контрактов с некоторыми лицами, назначаемыми на должности и освобождаемыми от должностей Президентом Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2002 г., N 78, 1/3828);

88. Указ Президента Республики Беларусь от 22 января 2003 г. N 29 «О некоторых вопросах деятельности Высшей аттестационной комиссии Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003 г., N 16, 1/4376);

89. Указ Президента Республики Беларусь от 27 января 2003 г. N 45 «Об образовании Государственной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003 г., N 14, 1/4357);

90. Указ Президента Республики Беларусь от 3 февраля 2003 г. N 56 «О некоторых вопросах Национальной академии наук Беларуси» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003 г., N 17, 1/4378);

91. Указ Президента Республики Беларусь от 29 мая 2003 г. N 218 «Об утверждении Дисциплинарного устава органов внутренних дел Республики Беларусь и текста Присяги лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003 г., N 62, 1/4637);

92. Указ Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. N 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003 г., N 92, 1/4856);

93. Указ Президента Республики Беларусь от 14 сентября 2003 г. N 407 «О некоторых мерах по совершенствованию судебно-экспертной деятельности» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003, N 105, 1/4928);

94. Указ Президента Республики Беларусь от 14 сентября 2003 г. N 408 «Об образовании Департамента финансового мониторинга Комитета государственного контроля Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003 г., N 105, 1/4933);

95. Указ Президента Республики Беларусь от 6 ноября 2003 г. N 489 «Об утверждении Положения о проведении аттестации государственных служащих» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003 г., N 125, 5/5059);

96. Указ Президента Республики Беларусь от 9 февраля 2004 г. N 58 «О соотношении классов государственных служащих и государственных должностей» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., N 24, 1/5298);

97. Указ Президента Республики Беларусь от 12 февраля 2004 г. N 66 «О некоторых мерах по оптимизации системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, структуры и численности работников государственных органов, других государственных организаций» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., N 26, 1/5309);

98. Указ Президента Республики Беларусь от 17 марта 2004 г. N 136 «О доверительном управлении принадлежащими государственным служащим долями участия (акциями, правами) в уставных фондах коммерческих организаций» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., N 43, 1/5394);

99. Указ Президента Республики Беларусь от 8 апреля 2004 г. N 175 «О вопросах государственной регистрации и ликвидации (прекращения деятельности) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., N 57, 1/5447);

100. Указ Президента Республики Беларусь от 26 июля 2004 г. N 354 «О работе с руководящими кадрами в системе государственных органов и иных государственных организаций» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., N 120, 1/5712);

101. Указ Президента Республики Беларусь от 18 ноября 2004 г. N 566 «Об утверждении Положения о Комитете государственной безопасности Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., N 188, 1/6021);

102. Указ Президента Республики Беларусь от 23 ноября 2004 г. N 571 «О совершенствовании стимулирования труда в сфере здравоохранения, науки, культуры и образования, внесении изменений и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Беларусь и их отдельных положений» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., N 188, 1/6033);

103. Указ Президента Республики Беларусь от 14 марта 2005 г. N 122 «О проведении аттестации руководящих работников государственных органов и иных организаций, должности которых включены в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2005 г., N 42, 1/6307);

104. Указ Президента Республики Беларусь от 17 марта 2005 г. N 139 «Об утверждении Положения о квалификационном экзамене для лиц, впервые поступающих на государственную службу» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2005 г., N 44, 1/6326);

105. Указ Президента Республики Беларусь от 8 апреля 2005 г. N 168 «О некоторых вопросах награждения государственными наградами Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2005 г., N 58, 1/6379);

106. Указ Президента Республики Беларусь от 18 июня 2005 г. N 285 «О некоторых мерах по регулированию предпринимательской деятельности» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2005 г., N 103, 1/6561);

107. Указ Президента Республики Беларусь от 17 октября 2005 г. N 481 «О порядке освобождения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей от административных взысканий» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2005 г., N 163, 1/6864);

108. Указ Президента Республики Беларусь от 5 апреля 2006 г. N 204 «Об утверждении Положения о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища в Республике Беларусь, его утрате и лишении и иных вопросах пребывания в республике иностранных граждан и лиц без гражданства» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 56, 1/7423);

109. Указ Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. N 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 74, 1/7567);

110. Указ Президента Республики Беларусь от 12 июня 2006 г. N 389 «О порядке доступа к государственным секретам иностранных граждан и лиц без гражданства, а также граждан Республики Беларусь, постоянно проживающих за границей» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 92, 1/7671);

111. Указ Президента Республики Беларусь от 23 октября 2006 г. N 630 «О численности заместителей руководителей республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь, работников их центральных аппаратов и территориальных органов» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 179, 1/8023);

112. Указ Президента Республики Беларусь от 23 октября 2006 г. N 631 «О структуре, функциях и численности работников местных исполнительных и распорядительных органов» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 179, 1/8024);

113. Указ Президента Республики Беларусь от 29 декабря 2006 г. N 756 «О некоторых вопросах Министерства по чрезвычайным ситуациям» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2007 г., N 4, 1/8210);

114. Указ Президента Республики Беларусь от 1 марта 2007 г. N 116 «О некоторых вопросах правового регулирования административной ответственности» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2007 г., N 83, 1/8471);

115. Указ Президента Республики Беларусь от 26 июля 2007 г. N 350 «Об утверждении Положения о департаментах министерств (государственных комитетов)» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2007, N 184, 1/8765);

116. Указ Президента Республики Беларусь от 25 сентября 2007 г. N 448 «О некоторых вопросах органов пограничной службы» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2007 г., N 235, 1/8939);

117. Указ Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 г. N 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2007 г., N 250, 1/8997);

118. Указ Президента Республики Беларусь от 4 декабря 2007 г. N 611 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел и организаций, входящих в систему органов внутренних дел» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2007 г., N 292, 1/9164);

119. Указ Президента Республики Беларусь от 15 мая 2008 г. N 276 «О некоторых вопросах дипломатической службы Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2008 г., N 120, 1/9707);

120. Указ Президента Республики Беларусь от 27 марта 2008 г. N 181 «Об утверждении Положения о прохождении службы в органах прокуратуры Республики

Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2008 г., N 80, 1/9577);

121. Указ Президента Республики Беларусь от 17 июня 2008 г. N 340 «Аб зацвярджэнні Палажэння аб аб'яўленні Падзякі Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь і ўзору спецыяльнага ліста аб аб'яўленні Падзякі Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2008 г., N 148, 1/9806);

122. Указ Президента Республики Беларусь от 27 ноября 2008 г. N 647 «О некоторых вопросах деятельности органов Комитета государственного контроля Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2008 г., N 289, 1/10260);

123. Указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. N 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2009 г., N 253, 1/11062);

124. Указ Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. N 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010 г., N 119, 1/11590);

125. Указ Президента Республики Беларусь от 6 мая 2010 г. N 240 «Об осуществлении общественного контроля профессиональными союзами» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010 г., N 118, 1/11626);

126. Указ Президента Республики Беларусь от 22 июня 2010 г. N 325 «О ведомственном контроле в Республике Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010, N 157, 1/11733);

127. Указ Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. N 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010 г., N 212, 1/11914);

128. Указ Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. N 711 «О некоторых вопросах осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010, N 312, 1/12251);

129. Указ Президента Республики Беларусь от 9 марта 2011 г. N 98 «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенных органов Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2011 г., N 31, 1/12404);

130. Указ Президента Республики Беларусь от 22 февраля 2011 г. N 66 «О некоторых вопросах местного управления и самоуправления» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2011 г., N 25, 1/12365);

131. Указ Президента Республики Беларусь от 11 августа 2011 г. N 367 «О некоторых вопросах прохождения государственной службы» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2011 г., N 93, 1/12769);

132. Постановление Кабинета Министров Республики Беларусь от 30 сентября 1994 г. N 100 «Об утверждении Положения о дисциплине работников Минского метрополитена»;

133. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 23 августа 2000 г. N 1331 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2000 г, N 83, 5/3935);

134. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 21 сентября 2001 г. N 1396 «Об утверждении Примерного положения об административной комиссии» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2001 г. N 92, 5/8548);
135. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 26 октября 2001 г. N 1545 «Об утверждении Положения о Министерстве информации Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2001 г., N 103, 5/9271);
136. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 октября 2001 г. N 1585 «Вопросы Министерства финансов Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2001 г., N 105, 5/9328);
137. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 октября 2001 г. N 1589 «Вопросы Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2001 г., N 105, 5/9329);
138. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 октября 2001 г. N 1592 «Вопросы Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2001 г., N 106, 5/9345);
139. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 16 мая 2003 г. N 643 «О некоторых мерах по упорядочению наименований должностей руководителей организаций и сокращенных наименований юридических лиц» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003 г., N 57, 5/12467);
140. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 26 сентября 2003 г. N 1221 «Об утверждении Положения о проведении конкурса на занятие государственной должности» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003 г., N 111, 5/13094);
141. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 10 декабря 2003 г. N 1599 «Об утверждении Положения о порядке образования и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003 г., N 142, 5/13515);
142. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 9 января 2004 г. N 12 «О Почетной грамоте Совета Министров Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., N 5, 5/13662);
143. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 марта 2004 г. N 282 «О Государственном комитете по науке и технологиям Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., N 53, 5/13978);
144. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 17 марта 2004 г. N 302 «Об утверждении Положения о Министерстве связи и информатизации Республики Беларусь и внесении изменений в некоторые постановления Правительства Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., N 54, 5/14018);
145. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 23 июля 2004 г. N 913 «О порядке создания унитарных предприятий, учреждений, имущество которых находится в республиканской собственности, их реорганизации и ликвидации и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., N 120, 5/14606);

146. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 22 ноября 2004 г. N 1477 «Об утверждении Положения о материальной ответственности военнослужащих» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., N 188, 5/15189);

147. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 3 февраля 2006 г. N 146 «Об утверждении Положения о порядке осуществления высылки иностранных граждан и лиц без гражданства из Республики Беларусь и признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь по вопросам депортации таких лиц» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 24, 5/17224);

148. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 26 мая 2005 г. N 544 «Об утверждении Положения о порядке ведения делопроизводства по обращениям граждан в государственных органах, иных организациях и о мерах по совершенствованию работы с обращениями граждан» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2005 г., N 87, 5/16014);

149. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 20 января 2006 г. N 73 «Об утверждении Правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 19, 5/17151);

150. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 26 мая 2006 г. N 666 «Об утверждении Инструкции о порядке принудительной эвакуации транспортных средств» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 86, 5/22364);

151. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2006 г. N 957 «Вопросы Министерства культуры Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006, N 125, 5/22678);

152. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2006 г. N 958 «Вопросы Государственного комитета по имуществу Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 125, 5/22673);

153. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2006 г. N 961 «Вопросы Министерства торговли Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 125, 5/22675);

154. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2006 г. N 962 «Вопросы Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 125, 5/22679);

155. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2006 г. N 963 «Вопросы Министерства спорта и туризма Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 127, 5/22683);

156. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2006 г. N 967 «Отдельные вопросы Министерства экономики Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 130, 5/22734);

157. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2006 г. N 968 «Вопросы Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 129, 5/22712);

158. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2006 г. N 973 «Вопросы Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 127, 5/22692);

159. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2006 г. N 976 «Вопросы Министерства образования Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 129, 5/22700);

160. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2006 г. N 978 «Вопросы Министерства иностранных дел Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 130, 5/22727);

161. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2006 г. N 980 «Вопросы Министерства промышленности Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 129, 5/22713);

162. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2006 г. N 981 «Вопросы Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 144, 5/22789);

163. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2006 г. N 985 «Вопросы Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 141, 5/22781);

164. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2006 г. N 986 «Вопросы Министерства юстиции Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 130, 5/22728);

165. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 декабря 2006 г. N 1775 «Об утверждении Положения о порядке выплаты и размерах сумм, подлежащих выплате потерпевшим, гражданским истцам и их представителям, свидетелям, экспертам, специалистам, переводчикам, понятым» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2007 г., N 6, 5/24478);

166. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 марта 2007 г. N 333 «Об утверждении Положения о порядке депортации иностранных граждан и лиц без гражданства» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2007 г., N 69, 5/24894);

167. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 декабря 2008 г. N 2070 «О некоторых мерах, направленных на повышение роли и качества работы юридических служб» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2009 г., N 19, 5/29149);

168. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 февраля 2009 г. N 192 «Об утверждении Положения об Аппарате Совета Министров Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2009 г. N 53, 5/29319);

169. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 февраля 2009 г. N 193 «О Регламенте Совета Министров Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2009 г., N 53, 5/29310);

170. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 1 июля 2010 г. N 994 «О центральном банке данных учета иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих в Республике Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010 г., N 161, 5/32117);

171. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 июля 2010 г. N 1054 «Об утверждении Правил включения иностранных граждан и лиц без гражданства в Список лиц, которым отказано в выезде из Республики Беларусь, и исключения иностранных граждан и лиц без гражданства из этого Списка, а также порядка ведения такого Списка» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010 г., N 175, 5/32190);

172. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 июля 2010 г. N 1065 «Об утверждении Визовых правил Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010 г., N 186, 5/32226);

173. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 апреля 2011 г. N 497 «Об утверждении Положения о порядке проведения освидетельствования физических лиц на предмет выявления состояния алкогольного опьянения и (или) состояния, вызванного потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2011 г., N 52, 5/33729);

#### **Учебная литература:**

1. Административно-деликтное право / В.А. Круглов. – 3-е изд., перераб. и доп. – Минск: Амалфея, 2010.

2. Административно-правовые основы государственного управления : учеб. пособие / общ. ред. А.Н. Крамника – Минск, 2004.

3. Административное право: курс интенсивной подготовки. – Мн.: ТетраСистемс, 2007.

4. Административное право: учебник /Л.М. Рябцев [и др.]; под общ. ред. Л.М. Рябцева. – Минск: Амалфея, 2011.

5. Административное право: Учебное пособие / Г.А. Василевич [и др.]; под ред. Л.М. Рябцева. – Минск: Амалфея, 2009.

6. Административное право: Учебно-методический комплекс /Т.В. Телятицкая, П.И. Лещинский. – Минск: Изд-во МИУ, 2008.

7. Административное право. Часть 2. Административно-деликтное право. Особенная часть: учеб. пособие / А.Н. Крамник [и др.]; под ред. А.Н. Крамника. – Минск: Изд. Центр БГУ, 2010.

8. Административное право Республики Беларусь: курс лекций / И.И. Мах. – Минск: Амалфея, 2008.

9. Административное право Республики Беларусь. Часть 1. Управленческое право / А.Н. Крамник – Минск: Тесей, 2008.

10. Административное право / Д.А. Гавриленко, С.Д. Гавриленко. – Минск, 2002.

11. Административное право Республики Беларусь: курс лекций / Д.А. Гавриленко, И.И. Мах. – Минск, 2004.

12. Административное право: ответы на экзаменац. вопр. / Т.В. Телятицкая. - 3-е изд., перераб. и доп. – Минск : Тетра-Системс, 2009.

13. Административный (административно-деликтный) процесс в Республике Беларусь / В.А. Круглов. – Мн.: Амалфея, 2007.

14. Административное право и процесс: курс интенсивной подготовки / Д.Е. Тагунов, П.С. Забелов. – Минск: ТетраСистемс, 2008.



15. Дробязко, С.Г. Современное правопонимание и его аспекты (Право и современность): сб. науч. тр. - Минск: Университетское, 1998.
16. Дубовицкий, В.Н. Исполнительная власть в Республике Беларусь: понятие и система органов / В.Н. Дубовицкий; Национальная академия наук Беларуси, Институт государства и права. – Минск: Белорусская наука, 2006.
17. Кеник, К.И. Регулирование труда государственных служащих в Республике Беларусь / К.И. Кеник. – Минск: Амалфея, 2007.
18. Козелецкий И.В. Министерства Республики Беларусь в системе органов исполнительной власти. – Мн.: Право и экономика, 2006.
19. Курс административного права Республики Беларусь / А.Н. Крамник. – Мн.: Тесей, 2006.
20. Круглов В.А. Административная ответственность: общие положения / В.А. Круглов. – Минск, 2004.
21. Основы государственного управления: учеб. пособие / Н. К. Антонова [и др.]; под ред. С. Н. Князева, Н. Б. Антоновой. – Мн.: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2008.
22. Постникова А.А. Административное право : учеб. пособие / А.А. Постникова, А.И. Сухаркова. – Минск, 2003.
23. Рябцев Л.М. Административное право : учеб.-метод. комплекс / Л.М. Рябцев, Т.В. Телятицкая; 2-е изд., перераб. и доп. – Минск, 2005.
24. Рябцев Л.М., Телятицкая Т.В., Шкляревский А.Н. Административное право: курс лекций. – Мн.: БГЭУ, 2006.
25. Хлус А.М. Административное право: тесты с ответами-комментариями: практ. пособие / А.М. Хлус. - Минск: МИТСО, 2007.

#### **Дополнительная учебная литература:**

26. Агапов, А.Б. Административная ответственность: Учебник / А.Б. Агапов. – М.: Статут, 2000.
27. Административная ответственность по Российскому законодательству. – Тверь, 2000.
28. Алехин, А.П., Кармолицкий, А.А., Козлов, Ю.М. Административное право Российской Федерации. - М.: Зерцало, 2000.
29. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М.: Омега\_Л., 2004.
30. Бабосов, Е.М. Социальное управление: учеб. пособие / Е.М. Бабосов. – Минск: ТетраСистемс, 2008.
31. Бахрах Д.Н. Состав административного проступка / Д.Н. Бахрах. – Свердловск, 1987.
32. Бачило, И.Л. Функции органов управления / И.Л. Бачило. – М.: Юрид. лит, 1976.
33. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти / К.С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 3.– С. 14–21.
34. Бельский К.С. О предмете и системе науки административного права / К.С. Бельский // Государство и право. – 1998. – № 10. – С. 18–26.

35. Булгаков А.П. Административно-правовой статус общественных объединений в Республике Беларусь / А.П. Булгаков. – М., 1999.
36. Василевич, Г.А. Конституционно-правовые аспекты становления социального государства // Конституционно-правовые проблемы формирования социального правового государства: материалы междунар. науч.-практ. конф., Минск, 30 - 31 марта 2000 г. / Бел. гос. ун-т; редкол.: А.А.Головко (гл. ред.) [и др.]. - Минск, 2000.
37. Васильев, Р.Ф. Акты управления: Значение, проблема исследований, понятие / Р.Ф. Васильев. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1987.
38. Гавриленко Д.А. Административная ответственность и современность / Д.А. Гавриленко. – Минск, 1999.
39. Гавриленко Д.А. Служебная дисциплина в ОВД / Д.А. Гавриленко, А.А. Подупейко. – Минск, 2000.
40. Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора / А.В. Демин. – Красноярск, 1997.
41. Демин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства/ А.А. Демин // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 5–12.
42. Кисин В.Р. Производство по делам об административных правонарушениях, рассматриваемых органами внутренних дел / В.Р. Кисин, А.П. Коренев, В.В. Селиванов. – М., 1989.
43. Козбаненко, В.А. Правовые основы государственного управления. Общая часть: учеб. и научно-практ. пособие. - М.: ИНФ "ЭКМОС", 2003.
44. Кононов П.И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры / П.И. Кононов // Государство и право. – 2001. – № 6. – С. 16–24.
45. Куракин А.В. Иностранцы граждане и лица без гражданства как субъекты административного права России / А.В. Куракин // Государство и право. – 2001. – № 6. – С. 25–34.
46. Лазарев Б.М. Государственная служба / Б.М. Лазарев. – М., 1993.
47. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс / М.Я. Масленникова. – Воронеж, 1990.
48. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности / М.Я. Масленников // Государство и право. – 2001. – № 2. – С. 15–20.
49. Масленников М.Я. Порядок применения административных взысканий / М.Я. Масленников. – М., 1998.
50. Плюхин Н.В. Дисциплинарная ответственность / Н.В. Плюхин. – М, 1978.
51. Подгруша, В.В. Некоторые аспекты реализации конституционного принципа верховенства права // Конституционно-правовые проблемы формирования социального правового государства: материалы междунар. науч.-практ. конф., Минск, 30 - 31 марта 2000 г. / Бел. гос. ун-т.; редкол.: А.А.Головко (гл. ред.) [и др.]. - Минск, 2000.
52. Попова И.В. Административно-юрисдикционный процесс / И.В. Попов. – Саратов, 1998.
53. Рыжов В.С. К судьбе государственного управления / В.С. Рыжов // Государство и право. – 1999. – № 2. – С. 14–22.

54. Салищева Н.Г. Исполнительная и судебная ветви власти: соотношение и взаимодействие / Н.Г. Салищева, Ю.Ю. Хаманева // Государство и право. – 2000. – № 1. – С. 5–11.
55. Сапогин А.Н. Административно-процессуальные сроки и порядок их применения в деятельности органов внутренних дел / А.Н. Сапогин. – Минск, 1987.
56. Севрюгин В.Е. Административный проступок. Понятие, признаки, ответственность / В.Е. Севрюгин. – М., 1989.
57. Соколовский, А.А. Исполнительная власть Республики Беларусь / А.А. Соколовский [и др.]; под ред. Г.А. Пушни, Г.В. Лозовской. – Минск: БГУ, 2001.
58. Стариллов Ю.Н. О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии / Ю.Н. Стариллов // Государство и право. – 2000. – № 5. – С. 12–21.
59. Сухаркова А.И. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел на транспорте / А.И. Сухаркова. – Минск, 1989.
60. Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров // Государство и право. – 1998. – № 1. – С. 5–14.
61. Цветков В.В. Дисциплина и ответственность в аппарате государственного управления / В.В. Цветков, А.И. Щербак. – Киев, 1985.
62. Юсупов, В.А. Теория административного права / В.А. Тихомиров. – М.: Юрид. лит, 1985.
63. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации / А.Ю. Якимов. – М., 1999.
64. Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство / А.Ю. Якимов // Государство и право. – 1999. – № 3. – С. 5–10.

### **Интернет-источники**

1. [www.pravo.by](http://www.pravo.by) – Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь
2. [www.ncpi.gov.by](http://www.ncpi.gov.by) – Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь
3. [www.yurist.by](http://www.yurist.by) – Юридический форум Республики Беларусь | Юрист
4. [www.center.gov.by](http://www.center.gov.by) – Национальный центр законодательства и правовых актов
5. [www.minjust.by](http://www.minjust.by) – Министерство юстиции Республики Беларусь

**ЗАДАЧИИ ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ  
ПО КУРСУ «АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО»**

***Вариант I***

Задача 1.

Подберите в нормативно-правовых актах и выпишите в тетрадь по три примера:  
а) обязывающих, управомочивающих и запретительных норм административного права;  
б) материальных и процессуальных норм.

Задача 2.

Прочитайте два-четыре положения о статусе тех или иных республиканских органов государственного управления и определите их организационно-правовые формы работы со ссылками на соответствующие пункты этих положений.

Задача 3

На экзамене по административному праву на вопрос об особенностях административно-правовых отношений, студент Умнягин ответил, что одной из сторон данных отношений всегда выступает государственный орган или его представитель; они носят вертикальный характер; возникают по инициативе одной из сторон; стороны юридически не равны; субъективные права сторон защищаются в административном порядке.

Точен ли такой ответ?

***Вариант II***

Задача 1.

Пенсионеры (21 человек), проживающие в поселке Красное (численность 8 тыс. человек), создали на своем собрании религиозное объединение “Православие”. В уставе, представленном в областное управление юстиции на регистрацию 15 мая, говорилось, что объединение создается с целью совместного исповедания веры и отправления религиозных культов, для преподавания молодежи христианских вероучений - как на дому, так и в местных образовательных учреждениях поселка. Управление юстиции, рассмотрев заявление и устав объединения 20 июля, отказало в его регистрации, мотивируя отказ тем, что религиозные организации не вправе вести преподавание своих учений для молодежи в образовательных государственных учреждениях. По поручению членов объединения “Православие” его настоятель Серафим обжаловал отказ в регистрации устава в суд.

Правомерны ли действия участников данных отношений?

Задача 2.

Как установить, кто является субъектом административного права? Продемонстрируйте это с использованием конкретных норм права.

## Задача 3

14-летние подростки Егоров и Гречихин купили бутылку водки и выпили ее в подъезде одного из домов. Опьянев, они начали драться и нечаянно разбили стекло на лестничной площадке. При составлении протокола подростки указали, что водку они купили в магазине № 13. Продавец этого магазина Окулова, не отрицая факт продажи водки, заявила, что ребята выглядят старше своих лет и она считала их совершеннолетними.

Административная комиссия оштрафовала родителей Егорова и Гречихина по 1 БВ каждого, а в отношении продавца Окуловой вынесла предупреждение и наложила штраф в размере 3 БВ.

Правомерно ли решение административной комиссии?

**Вариант III**

## Задача 1.

Супруги Ивановы посетили кинотеатр “Москва”, где демонстрировался новый художественный фильм. Хорошее настроение было омрачено тем, что во время демонстрации картины несколько молодых людей курили в зале, а зрители лутили семечки.

Иванов написал в исполком о плохой работе кинотеатра, изложив свои предложения по ее улучшению.

Можно ли письмо Иванова считать жалобой?

## Задача 2.

Слесарь К. завода стройматериалов после окончания среднего специального учебного заведения был назначен мастером, а позднее – начальником цеха, помощником Министра. Получив высшее юридическое образование, он перешел на должность начальника юридического отдела этого же министерства.

Вся ли трудовая деятельность К. относится к государственной службе?  
Обоснуйте свой ответ.

## Задача 3

Председатель районного исполнительного комитета своим распоряжением изменил режим работы одного из предприятий коммунальной собственности, установленный решением исполнительного комитета.

Законно ли действие председателя?

**Вариант IV**

## Задача 1.

С директором производственного лесохозяйственного объединения Петриковского лесхоза М. по инициативе министра лесного хозяйства в одностороннем порядке был расторгнут контракт. В приказе министра о расторжении контракта и увольнении М. в качестве основания для увольнения было записано, что М. совершил проступок, несовместимый с его нахождением на государственной службе.

М. с данным приказом не согласился и обратился с иском в суд о восстановлении в должности.

Каково должно быть решение суда. Ответ обоснуйте.

Задача 2.

В одном микрорайоне находятся: РОВД, больница, фабрика, областной Совет депутатов, кинотеатр, районная администрация, НИИ, облздравотдел, КГБ.

Какие из названных организационных единиц являются органами исполнительной власти, предприятиями, учреждениями, структурными подразделениями?

Задача 3

Городской исполком принял решение, обязывающее всех руководителей учреждений и домовладельцев произвести посадку не менее двадцати деревьев, предусмотрев за невыполнение этого решения административную ответственность в виде штрафа в размере 3-х минимальных зарплат или исправительных работ сроком до 1 месяца.

Законно ли решение исполкома?

**Вариант V**

Задача 1.

Относятся ли к формам государственного управления (и если да, то к какому виду) следующие действия:

- 1) присвоение очередного воинского звания;
- 2) выделение квартиры;
- 3) объявление выговора;
- 4) проверка законности применения оружия прокуратурой;
- 5) объявление приговора суда;
- 6) составление протокола;
- 7) принятие постановления Совета Министров Республики Беларусь.

Задача 2.

Начальник отдела культуры районного исполкома назначил на должность инспектора этого же отдела сестру своей жены.

Соответствует ли акт начальника отдела законодательству?

Задача 3.

Министр экономики издал постановление об индексации тарифов на внутри республиканские перевозки грузов железнодорожным транспортом.

Законен ли акт министра? Соответствует ли действие министра всем требованиям, предъявляемым к правовым актам управления?

**Вариант VI**

Задача 1.

Гр-н Башишкин был подвергнут административному аресту на 15 суток за мелкое хулиганство. Считая постановление судьи об аресте несправедливым, Башишкин обратился с жалобой к прокурору, в которой он указал, что судья не принял во внимание,

что правонарушение совершено в состоянии опьянения. В трезвом состоянии такого поступка он бы не совершил.

Обоснована ли жалоба Башишкина?

#### Задача 2.

Разграничьте сферы правового регулирования законов «Об обращениях граждан» и «Об основах административных процедур» применительно к следующим действиям: рассмотрение обращения гражданина об улучшении уборки прилегающей к жилому дому территории; постановка на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий; вынесение решения о признании жилого помещения не соответствующим санитарным требованиям; выдача подтверждения о получении паспорта гражданина Республики Беларусь; выдача паспорта гражданина Республики Беларусь; выдача справки о месте жительства; назначение пособия на детей; вынесение решения о возможности использования предложений о совершенствовании законодательства; рассмотрение жалобы на отказ в личном приеме; рассмотрение жалобы на неточные сведения, внесенные в удостоверение, подтверждающее социальные льготы; рассмотрение жалобы на невежливое обращение государственного служащего с заявителем при осуществлении административной процедуры.

#### Задача 3.

На практическом занятии по теме "Классификация органов государственного управления" в одной группе возник спор между студентами. Одни утверждали, что Совет Министров Республики Беларусь относится к республиканским органам государственного управления, так как его полномочия распространяются на всю территорию республики, другие возражали и относили Совет Министров к высшим органам исполнительной власти, поскольку он возглавляет всю систему таких органов.

Выразите свое мнение о предложенных точках зрения. Сформулируйте свою позицию относительно места и правового положения Совета Министров Республики Беларусь в системе органов государственного управления.

### ***Вариант VII***

#### Задача 1.

Руководитель государственной организации, проработавший в ней с момента окончания вуза, был принят начальником главного управления министерства. В связи с этим ответьте на вопросы:

- будет ли зачтен период его трудовой деятельности в стаж государственной службы;
- нужно ли ему сдавать квалификационный экзамен;
- когда ему присвоят класс государственного служащего;
- когда ему нужно будет проходить аттестацию.

Ответ подробно изложите и обоснуйте.

#### Задача 2.

Руководитель одного из республиканских органов государственного управления в течение рабочего дня провел совещание, побывал в подчиненной организации и

ознакомился с ее работой, заключил договор на поставку продукции, выдал пять командировочных удостоверений, зачислил на должность начальника отдела кадров, утвердил должностную инструкцию, выдал три справки служащим о размере получаемой заработной платы, подписал пять финансовых документов.

Определите управленческие формы выражения названных управленческих действий.

### ***Вариант VIII***

#### Задача 1.

Студент А. за безбилетный проезд в городском автобусе был лишен стипендии на один месяц.

Аргументируйте решение.

#### Задача 2.

Гражданин Д. в связи с переходом улицы в неполюженном месте был задержан в 10.00 и содержался в помещении РОВД до 15.00.

Аргументируйте решение.

### ***Вариант IX***

#### Задача 1.

Гражданин К. пытался сорвать цветок на клумбе у одного памятника, но не сделал этого. Работник милиции поставил вопрос о привлечении К. к административной ответственности с учетом ст. 2.3 КоАП.

Аргументируйте решение.

#### Задача 2.

К., будучи в нетрезвом состоянии, сидел на скамейке у своего дома. Он был задержан и поставлен вопрос о привлечении к административной ответственности по ст. 17.3 КоАП.

Аргументируйте решение.

### ***Вариант X***

#### Задача 1.

Гражданин У. за совершение административного правонарушения был привлечен к ответственности в виде взыскания «строго предупредить».

Аргументируйте решение.

#### Задача 2.

Е. в связи с бесплатным проездом в городском автобусе, был задержан контролером с доставлением в помещение автостанции.

Аргументируйте решение.



## Задача 3.

Административная комиссия при районном исполнительном комитете 5 апреля рассмотрела заявление гр-на Разборова, поданное им 19 марта, о снижении суммы штрафа, назначенного постановлением той же административной комиссии за нарушение правил паспортного режима 2 марта того же года.

Административная комиссия постановила: В силу того, что Разборов является инвалидом 2 группы, недавно построил дачу, растратив все свои сбережения на строительство, заменить штраф предупреждением.

Обосновать нормами права:

1. Законность действий административной комиссии;
2. Порядок и сроки обжалования постановлений о наложении административных взысканий;
3. Обстоятельства, смягчающие административную ответственность.

**Вариант XI**

## Задача 1.

Рабочие У. и П. в выходной день, будучи в нетрезвом состоянии, зашли на территорию своего предприятия. Охранники задержали их и составили протоколы о появлении в общественном месте в нетрезвом состоянии. Протоколы переданы в административную комиссию для привлечения У. и П. к ответственности.

Выскажите сове аргументированное мнение по данному делу.

## Задача 2.

М. 7 мая 2007 года сделал пристройку к дому с нарушением правил строительства. 13 июня 2002 г. начальник отдела по гражданству и миграции при проверке соблюдения правил паспортной системы обнаружил это и сообщил в райисполком. Главный архитектор района составил протокол о самовольном строительстве и 25 июня передал в административную комиссию для привлечения М. к ответственности.

Как должна поступить административная комиссия?

## Задача 3.

Гражданин Пронин, находящийся в состоянии сильного алкогольного опьянения, был задержан работниками специальной медицинской службы и доставлен в медицинский вытрезвитель. Когда в медвытрезвителе выяснили, что доставленным является лейтенант милиции, его отвезли домой. Однако протокол о происшествии и акт об опьянении были составлены и направлены в административную комиссию, которая оштрафовала Пронина на 2 БВ за появление в общественном месте в пьяном виде.

Законны ли действия этих должностных лиц?

Определите подведомственность рассмотрения данного дела.

**Вариант XII**

## Задача 1.

На одном из предприятий проводился контроль налоговой инспекцией, госпожинспекцией, областным Комитетом государственного контроля.. Постоянно осуществляет контроль горисполком и вышестоящий орган управления.

Определите, являются ли эти виды контроля административно-правовым предупреждением.

Задача 2.

В протоколе об административном правонарушении, составленном работником милиции, в графе «Обстоятельства совершения административного правонарушения» была сделана следующая запись: «Гражданин Федоров И.М. своим видом и поведением унижал честь и достоинство человека». Начальник РОВД наложил штраф на Федорова И.М. за совершение мелкого хулиганства.

Проанализируйте данное дело.

Задача 3.

Начальник райотдела милиции, рассмотрев материал о появлении в общественном месте в пьяном виде 16-ти летнего Зарубина, поручил дежурному составить протокол о невыполнении родителями обязанностей по воспитанию и обучению сына. Материалы были направлены в комиссию по делам несовершеннолетних исполкома.

Правильно ли поступил начальник райотдела?

**Вариант XIII**

Задача 1.

Административная комиссия при поселковом исполкоме 12 июня наложила штраф на гр-ку К. за бесконтрольное содержание собаки, которая 10 апреля покусала почтальона З. Штраф был взыскан 15 октября из заработной платы К.

Проанализируйте данное дело.

Задача 2.

Лейтенант милиции К. и его жена, находясь в выходной день в лесу, нарушили правила пожарной безопасности, за что директор лесхоза оштрафовал каждого из них на пять базовых величин и решил возместить причиненный ущерб в размере двух млн. руб.

Правомерно ли решение директора?

Задача 3.

Гражданин Петренко, в целях получения денежного дохода, выехал в зону радиоактивного загрязнения, в котором занялся сбором и скупкой грибов с целью их последующей продажи на Комаровском рынке. Однако при выезде из зоны был задержан дежурным нарядом милиции.

Дайте юридический анализ состава правонарушения и обоснуйте порядок привлечения Петренко к административной ответственности.

**Вариант XIX**

Задача 1.

Гражданин Ц. причинил телесные повреждения О., за что органом внутренних дел был привлечен по ст. 9.1 к административной ответственности.

Аргументируйте решение.

#### Задача 2.

Райисполком образовал административную комиссию в составе председателя и пяти членов, а также разрешил председателю комиссии во время выездных заседаний привлекать к ее работе депутатов райсовета на правах членов комиссии. Контроль над работой комиссии был возложен на старшего юриста исполкома.

Правомерно ли решение исполкома? Проанализируйте каждую часть его решения.

#### Задача 3.

Во время проведения рейда на мясокомбинате работниками милиции была задержана гр-ка Иванова, у которой при досмотре было обнаружено 5 кг мясных изделий на сумму 5 базовых величин.

В процессе разбирательства Иванова пояснила, что мясные продукты она взяла в цехе готовой продукции и приготовила к выносу за проходную комбината.

Дайте юридический анализ правонарушения и обоснуйте порядок привлечения к административной ответственности.

## ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Какая наука изучает наиболее общие закономерности управления?
  - Кибернетика
  - Общая теория права
  - Административное право
  - Конституционное право
  - История государства и права
2. Назовите основной метод административно-правового регулирования.
  - Императивный
  - Познавательный
  - Повелительный
  - Совместительный
  - Отраслевой
3. Кто возглавляет государственные комитеты Республики Беларусь?
  - Начальник
  - Председатель
  - Министр
  - Заведующий
  - Директор
4. Как часто проходят заседания Совета Министров Республики Беларусь?
  - По мере необходимости, но не реже 1 раза в месяц
  - По мере необходимости, но не реже 1 раза в два месяца
  - По мере необходимости, но не реже 1 раза в три месяца
  - Ежемесячно
  - 1 раз в 2 месяца
5. Укажите наиболее полное определение административно-правовой нормы.
  - Это нормативно-правовой акт, регламентирующий правовой статус органа государственного управления
    - Это установленное государством правило поведения, регулирующее общественные отношения в сфере государственного управления
    - Это принятый Национальным Собранием Республики Беларусь правовой акт, регламентирующий порядок проведения выборов Совета депутатов
      - Это акт прокуратуры по результатам проверки органа внутренних дел
      - Это документ, принятый комитетом профсоюзов и направленный на улучшение санаторно-курортного обслуживания работников предприятия
6. Какой из указанных нормативных правовых актов имеет наибольшую юридическую силу?
  - Постановление Совета Министров Республики Беларусь
  - Дисциплинарный устав органов внутренних дел, утвержденный указом Президента Республики Беларусь
    - Решение Минского областного исполнительного комитета
    - Постановление Министерства внутренних дел Республики Беларусь

- Постановление Палаты Представителей Национального Собрания Республики Беларусь
7. Укажите общий объект управления.
    - Отдельные лица
    - Коллектив людей
    - Деятельность государственных организаций
    - Совместная деятельность людей
    - Поведение (действия) людей
  8. Посредством чего реализуется исполнительная власть?
    - Государственного управления как вида государственной деятельности, органов исполнительной власти
    - Деятельности Президента Республики Беларусь
    - Деятельности Совета Министров Республики Беларусь
    - Путем осуществления правосудия
    - Деятельности политических партий
  9. Какое количество министерств существует в Республике Беларусь?
    - 21
    - 34
    - 25
    - 24
    - 26
  10. При каком количестве членов Правительства его заседания считаются правомочными?
    - Не менее двух третей от полного состава Правительства
    - Не менее одной третей от полного состава Правительства
    - При полном составе
    - Не менее половины членов Правительства
    - Количество не установлено
  11. Назовите органы исполнительной власти межотраслевой компетенции:
    - Министерство юстиции
    - Минский городской исполнительный комитет
    - Администрация Советского района г. Минска
    - Министерство по налогам и сборам
    - Совет Министров Республики Беларусь
  12. Как часто Совет Министров Республики Беларусь отчитывается перед Президентом Республики Беларусь?
    - Ежемесячно
    - По мере необходимости, но не реже одного раза в полугодие
    - По мере необходимости, но не реже одного раза в квартал
    - Один раз в год
    - Не отчитывается
  13. Укажите специальный субъект, призванный осуществлять государственное управление как вид деятельности?

- Совет Министров Республики Беларусь
- Национальное собрание Республики Беларусь
- Президент Республики Беларусь
- Народ Республики Беларусь
- Местные Советы депутатов

14. Укажите наиболее полное определение механизма административно-правового регулирования общественных отношений.

- Совокупность правовых средств, с помощью которых регулируются общественные отношения
  - Совокупность административных норм, регламентирующих порядок решения задач и реализации функций государственного управления
  - Совокупность правовых актов, определяющих правовой статус органа государственного управления
  - Совокупность нормативных актов, определяющих правовой статус участников административно-правовых отношений и порядок реализации ими своих обязанностей
  - Совокупность административно-правовых средств, процессов и состояний, которые наступают в волевых общественных отношениях в области государственного управления в результате воздействия на них административно-правовых норм

15. Кто утверждает Положение о Министерстве внутренних дел?

- Палата представителей Национального собрания
- Президент Республики Беларусь
- Министр внутренних дел
- Совет Республики Национального собрания
- Совет Министров Республики Беларусь

16. Укажите признаки исполнительной власти?

- Самостоятельная ветвь власти, ее деятельность носит исполнительно-распорядительный характер, имеет двухуровневую систему, реализуется в Национальном собрании, обладает функциональной самостоятельностью
  - Обладает функциональной самостоятельностью, составной элемент государственного механизма, самостоятельная ветвь власти, деятельность носит исполнительно-распорядительный характер
  - Носит контрольно-надзорный характер, обладает функциональной самостоятельностью, составной элемент государственного механизма, самостоятельная ветвь власти
  - Самостоятельная ветвь власти, ее деятельность носит исполнительно-распорядительный характер, составной элемент государственного механизма, реализуется местными Советами депутатов, обладает функциональной самостоятельностью, имеет структуру, обладает компетенцией
  - Обладает функциональной самостоятельностью, составной элемент государственного механизма, не обладает самостоятельностью, деятельность носит судебный характер, обладает функциональной самостоятельностью

17. Каким нормативным документом утверждается система республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь?

- Заключением Конституционного Суда Республики Беларусь
- Указом Президента Республики Беларусь
- Решением Совета Безопасности Республики Беларусь
- Постановлением Палаты представителей Национального собрания

Республики Беларусь

- Постановлением Совета Министров Республики Беларусь

18. Укажите орган государственного управления, обеспечивающий деятельность Президента Республики Беларусь в области государственной кадровой политики и идеологии:

- Парламентская комиссия
- Администрация Президента
- Президиум Совета Министров
- Совет Безопасности
- Комитет государственного контроля

19. Какое количество государственных комитетов, подчиненных Правительству Республики Беларусь

- 6
- 7
- 8
- 9
- 5

20. Назовите виды реализации административно-правовых норм

- Подписание
- Опубликование
- Усмотрение
- Направление исполнителю
- Исполнение

21. Назовите правовые акты, принимаемые единоначально только Премьер-министром

- Постановления
- Решения
- Распоряжения
- Поручения
- Представления

22. С какого момента вступают в силу Декреты Президента Республики Беларусь?

- С момента их официального опубликования
- Через десять дней после их официального опубликования, если в этих актах не установлен иной срок
- С момента принятия

- Со дня включения их в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь
  - С момента обнародования
23. Какие акты издает Президент Республики Беларусь
- Декреты, указы, распоряжения
  - Декреты, указы, постановления
  - Указы, постановления, распоряжения
  - Решения, постановления, распоряжения
  - Декреты, приказы, положения
24. Как часто проходят заседания Президиума Совета Министров Республики Беларусь?
- По мере необходимости, но не реже 1 раза в месяц
  - По мере необходимости, но не реже 1 раза в два месяца
  - По мере необходимости, но не реже 1 раза в три месяца
  - Ежемесячно
  - 1 раз в 3 месяца
25. Укажите центральный орган государственного управления
- Президент Республики Беларусь
  - Министерство внутренних дел
  - Администрация Президент Республики Беларусь
  - Совет Министров Республики Беларусь
  - Комитет государственного контроля
26. Укажите акт Совет Министров Республики Беларусь
- Декрет
  - Указ
  - Постановление
  - Приказ
  - Инструкция
27. Кто назначает на должность министров
- Народ Республики Беларусь
  - Совет Министров республики Беларусь
  - Президент Республики Беларусь
  - Национальное собрание Республики Беларусь
  - Конституционный Суд Республики Беларусь
28. Какой орган утверждает положение о Министерстве финансов
- Министр финансов
  - Совет Министров Республики Беларусь
  - Президент Республики Беларусь
  - Национальное собрание Республики Беларусь
  - Конституционный Суд Республики Беларусь
29. Применение - это один из способов реализации административно-правовых норм, который заключается в



- совершении субъектом активных правомерных действий по выполнению предписаний, содержащихся в нормах
- совершении субъектом права активных действий по реализации его субъективного права, регламентированного административно-правовой нормой
- принятии компетентными государственными органами или их должностными лицами управленческих решений по конкретным индивидуальным делам на основе административно-правовых норм
- воздержании субъектов права от действий, запрещенных административно-правовыми нормами

30. Правило поведения, предписываемое административно-правовой нормой (правомочие, обязанность, запрет), содержится в той части структуры нормы, которая называется

- Гипотеза
- Диспозиция
- Санкция
- Преамбула
- Введение

31. Часть административно-правовой нормы, которая содержит указание на фактическое условие или совокупность условий реализации нормы, называется

- Гипотеза
- Диспозиция
- Санкция
- Преамбула
- Введение

32. Часть (элемент) административно-правовой нормы, которая содержит меру административного взыскания, применяемую к правонарушителю, называется

- Гипотеза
- Диспозиция
- Санкция
- Преамбула
- Введение

33. Классификация: 1) использование; 2) исполнение; 3) соблюдение; 4) применение – раскрывает

- Средства административно-правового регулирования
- Формы реализации норм административного права
- Функции государственного управления
- Принципы административного права
- Государственное управление

34. Административно-правовые отношения это

- Урегулированные нормами административного права общественные отношения в сфере деятельности органов исполнительной власти
- Материальные ценности, предметы, вещи
- Отношения в связи со служебной подчиненностью
- Установленное нормами административного права правило поведения

- Деятельность органов исполнительной власти
35. Юридические факты это
- Участники правового отношения
  - Поведение субъекта
  - Субъективные юридические права и обязанности
  - Обстоятельства, при которых возникает правовое отношение
  - Деятельность органов исполнительной власти
36. Субъектами административно-правовых отношений могут выступать
- Материальные ценности, вещи
  - Нормативные правовые акты
  - Окружающая природная среда
  - Граждане Республики Беларусь
  - Юридические факты
37. Административная дееспособность это
- Совокупность прав и обязанностей физических и юридических лиц
  - Способность иметь установленные в административно-правовых нормах права
- Действия (решения) субъектов административного права
  - Способность лица приобретать и осуществлять права, исполнять установленные нормами права обязанности
- Совокупность административно-правовых актов
38. Административные правоотношения делятся на вертикальные и горизонтальные в зависимости от
- Объекта правоотношения
  - Состава участников правоотношения
  - Времени возникновения
  - Соотношения прав и обязанностей участников правоотношения
  - Территории действия
39. Административное правоотношение, в котором один из субъектов (участников) подчинен другому, является
- Вертикальным
  - Горизонтальным
  - Материальным
  - Государственным
40. Административное правоотношение, участники (субъекты) которого не находятся в организационном подчинении друг у друга, называется
- Вертикальным
  - Горизонтальным
  - Материальным
  - Государственным
  - Процессуальным
41. Наука административного права это
- Регулятор общественных отношений

- Собрание административно-правовых актов
- Система теоретических взглядов, научных положений
- Правовая основа деятельности органов исполнительной власти
- Учебная дисциплина, преподаваемая в образовательных учебных заведениях

юридического профиля

42. Задача науки административного права:

- Изучение нормативных актов
- Подготовка учебных пособий
- Выявление проблем административного права
- Осуществление практической деятельности государственных органов
- Изучение форм и методов деятельности представительных органов

государственной власти

43. Определение "Установленная нормами административного права способность к самостоятельной реализации индивидуумом прав и осуществления обязанностей в сфере административно-правового регулирования" - относится к понятию

- Административная правосубъектность
- Административная правоспособность
- Административная дееспособность
- Административная деликтоспособность
- Административная ответственность

44. Определение "Установленная нормами административного права способность нести административную ответственность за совершенные правонарушения" относится к понятию

- Административная правосубъектность
- Административная правоспособность
- Административная дееспособность
- Административная деликтоспособность
- Административное право

45. Какое из конституционных прав гражданина Республики Беларусь, перечисленных ниже, входит в состав его административно-правового статуса?

- Право на жилище
- Право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления
- Право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами

- Право на жизнь и свободу передвижения, выбора места жительства

- Все перечисленные

46. В соответствии с действующим законодательством систему органов исполнительной власти в Республики Беларусь возглавляет

- Президент Республики Беларусь
- Правительство Республики Беларусь
- Комитет Государственного контроля
- Национальное собрание Республики Беларусь
- Совет Республики

47. Правительство Республики Беларусь формируется на срок
- Полномочий Президента Республики Беларусь
  - 5 лет
  - 4 года
  - Не установлен
  - По усмотрению Президента Республики Беларусь
48. Деление административно-правовых норм на республиканские и территориальные (местные) в зависимости от
- Объекта воздействия
  - Предмета регулирования
  - Пределов их действия во времени
  - Пределов их действия в пространстве
  - По юридическому содержанию
49. Административная правоспособность гражданина Республики Беларусь - это его способность
- Реализовать с помощью своих действий свои права и обязанности в сфере государственного управления
  - Нести административную ответственность за совершенные административные правонарушения
  - Иметь права и обязанности в сфере государственного управления
  - Обжаловать в административном порядке действия должностных лиц исполнительной власти
  - Обладание конституционным правом на обращения в государственные органы

**Вопросы к экзамену (зачету) по курсу  
"АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО"**

1. Социальное управление, его основные элементы, основные черты. Виды социального управления.
2. Понятие, специфика, структура административно-правовой нормы. Виды административно-правовых норм.
3. Государственное управление: сущность, основные черты, функции.
4. Исполнительная власть: сущность, соотношение с государственным управлением.
5. Социально-правовые и организационные принципы государственного управления.
6. Понятие и сущность административного права как отрасли права. Метод административно-правового регулирования. Система административного права.
7. Понятие, предмет, метод, система науки административного права.
8. Соотношение административного права с другими отраслями права.
9. Понятие и основные формы реализации административно-правовых норм. Применение административно-правовых норм как особая форма реализации.
10. Понятие и основные признаки органа государственного управления. Его правовой статус.
11. Виды органов государственного управления.
12. Административно-правовой статус граждан.
13. Система органов государственного управления, организационно-правовые основы ее построения. Формы взаимодействия между звеньями в системе.
14. Правовой статус Администрации и Управления делами Президента Республики Беларусь.
15. Юридические гарантии прав и свобод граждан в области государственного управления.
16. Источники административного права. Административное право и административное законодательство; проблемы кодификации административно-правовых норм.
17. Президент Республики Беларусь – Глава государства, его полномочия в области государственного управления.
18. Понятие административно-правовых отношений, их специфика, виды.
19. Понятие механизма административно-правового регулирования, его элементы.
20. Понятие и юридическое значение акта государственного управления.
21. Подготовка, согласование, принятие и опубликование актов органов государственного управления; вступление в силу.
22. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства, беженцев.
23. Республиканские органы государственного управления, их правовой статус и виды.
24. Организационная структура и штаты органов государственного управления.
25. Государственная служба, ее сущность, место в государственной организации. Принципы государственной службы.

26. Сущность и способы обеспечения законности в государственном управлении.
27. Местные органы государственного управления, их правовой статус, виды.
28. Понятие и виды государственных служащих.
29. Место органов внутренних дел в системе аппарата государственного управления.
30. Административный надзор, его особенности, виды.
31. Контроль органов исполнительной власти: надведомственный и внутриведомственный.
32. Организационно-правовые формы убеждения. Сущность стимулирования – моральное и материальное стимулирование. Поощрение и его виды.
33. Контрольные полномочия Президента Республики Беларусь в области государственного управления.
34. Административный процесс: сущность, виды, принципы.
35. Правовое положение Совета Министров Республики Беларусь.
36. Требования, предъявляемые к актам государственного управления и последствия их несоблюдения.
37. Общий порядок прохождения государственной службы.
38. Компетенция, порядок деятельности Совета Министров Республики Беларусь.
39. Понятие и виды форм управленческой деятельности.
40. Административно-процессуальное право, нормы и отношения – понятие, специфика и виды.
41. Производство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан. Стадии, порядок и сроки рассмотрения.
42. Понятие, назначение и виды методов деятельности органов государственного управления.
43. Контроль представительных органов за деятельностью аппарата управления, направления и формы контроля.
44. Административно-правовой статус общественных объединений.
45. Правовые формы реагирования органов прокуратуры на нарушения законности в области государственного управления.
46. Общий надзор прокуратуры в области государственного управления, формы и методы общенадзорной деятельности.
47. Сущность и методы судебного контроля за законностью в области государственного управления (суды общей юрисдикции).
48. Предмет, задачи и система учебной дисциплины «Административное право».
49. Формы управленческой деятельности Президента Республики Беларусь. Правовые акты Президента Республики Беларусь.
50. Аппарат Президента Республики Беларусь: понятие и структура.
51. Организационно-правовое построение аппарата Совета Министров Республики Беларусь.
52. Служба в органах внутренних дел как особый вид государственной службы.
53. Понятие и основное назначение военной службы. Военнослужащие как государственные служащие.
54. Административно-правовые и организационные основы управления экономикой.

55. Виды республиканских и местных органов государственного управления, входящих в экономическую сферу, их полномочия.

56. Назначение, основные задачи, функции и полномочия республиканских органов государственного управления в экономической сфере.

57. Административно-правовые и организационные основы управления социально-культурной сферой.

58. Виды республиканских и местных органов государственного управления, входящих в социально-культурную сферу, их полномочия.

59. Назначение, основные задачи, функции и полномочия республиканских органов государственного управления в социально-культурной сфере.

60. Административно-правовые и организационные основы управления административно-политической сферой.

61. Виды республиканских и местных органов государственного управления, входящих в административно-политическую сферу, их полномочия.

62. Министерство внутренних дел: назначение, основные задачи, функции, полномочия.

63. Назначение, основные задачи, функции и полномочия республиканских органов государственного управления в сфере безопасности и правопорядка.

64. Административно-правовые и организационные основы управления межотраслевой сферой.

65. Назначение, основные задачи, функции и полномочия республиканских органов государственного управления в межотраслевой сфере.

66. Виды республиканских органов государственного управления, входящих в межотраслевую сферу.

67. Назначение, основные задачи, функции и полномочия республиканских органов государственного управления в межотраслевой сфере.

68. Административно-правовые основы управления наукой, культурой и образованием.

69. Административно-правовые основы управления в области государственной безопасности.

70. Административно-правовые основы управления в области здравоохранения, спорта и туризма.

## **ПРЕЗЕНТАЦИИ**

1. АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
2. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРЕЗЕНТАЦИЯ
3. СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА ПРЕЗЕНТАЦИЯ



**СОДЕРЖАНИЕ**

Пояснительная записка	3
Учебная программа	4
План семинарских и практических занятий	29
Теоретическая часть	35
Понятия и определения	534
Литература	538
Задачи и тестовые задания по курсу «административное право»	555
Вопросы к экзамену	572
Презентации	575
Содержание	576
Воспитательно-идеологическая функция УМК	577

## **ВОСПИТАТЕЛЬНО-ИДЕОЛОГИЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА**

Учебно-методический комплекс по дисциплине «Административное право» составлен в соответствии с основными направлениями государственной политики, отраженными в Концепции непрерывного воспитания детей и учащейся молодежи в Республике Беларусь, в Плане идеологической и воспитательной работы БНТУ на 2013-2014 годы и других государственных программах, нормативно-правовых и инструктивно-методических документах, определяющих приоритетные направления идеологии белорусского государства.

Учебно-методический комплекс по дисциплине «Административное право» способствует созданию условий для формирования нравственно зрелой, интеллектуально развитой личности обучающегося, которой присущи социальная активность, гражданская ответственность и патриотизм, приверженность к университетским ценностям и традициям, стремление к профессиональному самосовершенствованию, активному участию в экономической и социально-культурной жизни страны.

Основными задачами идеологической и воспитательной составляющей Учебно-методического комплекса по дисциплине «Административное право» являются:

1. Максимальное использование потенциальных возможностей кафедры по формированию гражданско-правовой устойчивости профессорско-преподавательского состава и студентов.
2. Содействие становлению личности, духовно-нравственное и интеллектуальное развитие студентов.
3. Совершенствование информационного сопровождения организации жизнедеятельности студентов, содействие социальной адаптации, оказание им помощи в усвоении и выполнении учебного материала, установленных норм и правил внутреннего распорядка, прав и обязанностей.