

щения одноуровневых должностей по определенному направлению деятельности. В первую очередь такой подход связан с разной интенсивностью протекания кадровых процессов в подразделениях ОВД и штатной численностью личного состава.

Подводя итог вышеизложенному, сделаем следующие выводы. Система формирования резерва кадров ОВД в целом позволяет решать возложенные на ОВД задачи на должном уровне. Вместе с тем повышению эффективности использования резерва кадров ОВД будет способствовать формирование резерва кадров на конкурсной основе с системой оценки профессионального уровня претендентов. В данной связи необходимо издание локального нормативного правового акта, определяющего четкие критерии и методы подбора в резерв, формы подготовки и работы с ним, их последовательность и периодичность.

Библиографические ссылки

1. Большой российский энциклопедический словарь / редкол.: А.Е. Махов [и др.]. М. : Большая рос. энцикл., 2006.
2. Галанин, О.А. Организация работы с резервом для назначения на должности руководящего состава органов внутренних дел Российской Федерации в свете требований административной реформы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / О.А. Галанин. М. : Акад. упр. МВД России, 2010.
3. Журавлева, Г.Е. Правовое и организационное обеспечение приема на службу и замещения должностей в органах внутренних дел по конкурсу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Г.Е. Журавлева. М. : Акад. упр. МВД России, 2010.
4. Казимирчук, Г.И. Организация работы с резервом кадров для выдвижения на руководящие должности в органах внутренних дел : учеб. пособие / Г.И. Казимирчук. 3-е изд. Домодедово : ВИПК МВД России, 2007.
5. Колесник, В.И. Деловая оценка управленческого персонала при обороте в кадровый резерв (на примере машиностроительных предприятий) : дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.05 / В.И. Колесник. М. : [б. и.], 1997.
6. О работе с руководящими кадрами в системе государственных органов и иных государственных организаций : указ Президента Респ. Беларусь, 26 июля 2004 г., № 354 : в ред. указа Президента Респ. Беларусь от 30.09.2011 г. // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология 4000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2011.
7. Об утверждении инструкции по организации работы с резервом руководящих кадров в органах внутренних дел Республики Беларусь : приказ МВД Респ. Беларусь, 3 июня 2005 г., № 170 : в ред. приказа МВД Респ. Беларусь от 17.12.2010 г. // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология 4000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2011.
8. Розенбаум, Ю.А. Формирование управленческих кадров / Ю.А. Розенбаум. М. : Наука, 1982.
9. Спицина, Е.А. Правовое обеспечение формирования кадровых ресурсов в органах внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Е.А. Спицина. М. : [б. и.], 2003.
10. Яцков, В.А. Кадровая политика КПСС: опыт и проблемы / В.А. Яцков. М. : Мысль, 1986.

Дата поступления в редакцию: 06.02.2012

УДК 342.9:35

И.И. Мах, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры административного права и управления органами внутренних дел Академии МВД Республики Беларусь

ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ПРИЗНАКИ СУБЪЕКТА ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

Рассматривается понятийный аппарат институтов государственного контроля и надзора, в частности, понятия «субъект государственного контроля» и «субъект государственного надзора». Особое внимание уделено правовой характеристике исследуемых понятий и их роли в законодательстве и практике.

Автором выделены основные элементы рассматриваемых понятий и на основе изучения научной литературы и законодательства Республики Беларусь дана их характеристика, предложены формулировки исследуемых понятий, а также сделан ряд теоретических выводов о природе и содержании дефиниций «субъект права», «субъект правоотношений», «должностное лицо» и «представитель власти».

The article is devoted to the notion apparatus of the state control and supervision institutions, in particular, to the notion «subject of state control» and «subject of state supervision». Special attention is given to legal characteristic of the studied notions and their role in legislation and legal practice.

In the process of research the author singles out the main elements of the studied notions and after studying doctrine and legislation of the Republic of Belarus gives their characteristic. In the result of the analysis the author suggests definitions to the notions «subject of state control» and «subject of state supervision», represents a number of theoretical conclusions about nature and content of such notions as «subject of law», «subject of legal relationship», «functionary» and «public agent».

Возрастающий сегодня поток информации, интеграции и дифференциации правовых знаний, их применение, выработка на их основе концептуально новых подходов к государству, его основным институтам вызывают необходимость переосмысления правовой действительности

и выработки современного понятийного инструментария. К числу понятий, требующих своей разработки, можно отнести понятия «субъект государственного контроля» и «субъект государственного надзора». Изучение правовой литературы показывает, что они до сих пор не нашли должного отражения. Вместе с тем место и роль государственного контроля и надзора, их значимость в теории и практике давно указывают на необходимость введения этих дефиниций в правовой оборот. Их практическая потребность обусловлена наличием развитой системы государственных контрольных и надзорных органов, ролью и местом в системе иных органов государства, необходимостью повышения эффективности их работы.

Основываясь на общепринятой методике формирования категориального аппарата, заметим, что этот процесс представляет собой несколько стадий: а) изучение базовых дефиниций разрабатываемого понятия; б) анализ специального законодательства; в) изучение и учет практики; г) выработка новой понятийной формы.

Базовой категорией исследуемых понятий может стать категория «субъект права». Обратившись к ней, обнаружим, что, несмотря на широкое использование, единство мнений по поводу ее содержания до сих пор отсутствует. Одним из наиболее дискуссионных является вопрос о соотношении понятий «субъект права» и «субъект правоотношений». Анализ юридической литературы показывает, что в одном случае ученые-правоведы не проводят между ними четкой границы, в другом – ставят знак различия. Представителем первой группы является Д.А. Гавриленко [3, с. 43–44]. К выводу о том, что «субъект права» и «субъект правоотношений» – одно и то же лицо, приводит нас позиция и некоторых других авторов.

Многочисленна и вторая группа исследователей, придерживающихся мнения, согласно которому между понятиями «субъект права» и «субъект правоотношения» существует различие.

Как нам представляется, позиция второй группы исследователей является более предпочтительной. И вот почему. Во-первых, понятие «субъект правоотношений» в отличие от понятия «субъект права» носит двусторонний характер, т. е. предполагает наличие второго такого же субъекта права и необходимых между ними связей, возникающих в результате активной реализации ими правовых норм.

Во-вторых, как указывают многие авторы, правоотношения могут возникать не только на основе норм права. Их существование может быть обусловлено исторической необходимостью. Определенная «самостоятельность» правовых отношений имеет место и в случаях перехода государств от одной правовой системы к другой. Например, принятие в странах развивающейся демократии новых конституций вызывают отставание от них иного законодательства и вследствие этого – возникновение конституционных, по сути, воспринятых обществом, официально не закрепленных, но и не запрещенных государством правоотношений.

Понятия «субъект государственного контроля» и «субъект государственного надзора» имеют тесную связь с понятием «субъект административного права». Безусловно, говоря о приоритете административно-правовой основы этих дефиниций, мы не отрицаем того, что они не могут быть использованы в качестве понятийного аппарата в конституционном, гражданском, экологическом либо ином отраслевом формировании. Это их свойство является следствием межотраслевой природы института государственного контроля. В своем заключении мы исходили прежде всего из принципа преимущества, основанного на объеме, доли отраслевой сущности понятий «субъект государственного контроля» и «субъект государственного надзора».

Изучение научной литературы, посвященной понятию «субъект административного права», позволяет сделать вывод о том, что в большинстве случаев его исследование связывалось с выяснением круга субъектов и их административно-правового статуса, реже – с изучением их природы. В качестве одной из первых работ, посвященной этой проблеме, отметим «Субъекты советского административного права» Ц.А. Ямпольской [12]. Предложенная ею модель понятия «субъект административного права» используется многими авторами до сих пор.

Не обошли вниманием ученые-административисты и вопрос о соотношении категорий «субъект административного права» и «субъект административно-правовых отношений». Анализ их мнений позволяет сделать заключение о том, что это близкие по форме, но различные по содержанию явления [1, с. 42–43].

Таким образом, исходя из избранной нами позиции относительно содержания категорий «субъект права», «субъект административного права», мы можем сделать заключение о том,

что в общем виде субъект государственного контроля – государственный орган, его представитель, наделенные правом осуществлять контрольную деятельность.

По сути, аналогичный подход может быть применен и к понятию «субъект государственного надзора» с той лишь разницей, что это государственный орган, его представитель, наделенные правом осуществлять надзорную деятельность. Как нам представляется, схожесть формулировок, а также дискуссия по поводу соотношения, единства контроля и надзора не могут не вызвать у некоторых исследователей мысли о целесообразности использования двух дефиниций «близнецов» и сведению их к одной, например, «субъект государственного контроля», тем более что процесс контроля (контрольный процесс) предполагает включение в себя процесса надзора (надзорного процесса). По нашему мнению, такое решение было бы неоправданным, так как, во-первых, закрепленный законодательством статус «субъекта государственного контроля» либо «субъекта государственного надзора» поможет более точно определить пределы полномочий соответствующих государственных органов их представителей, во-вторых, использование двух понятий будет способствовать формированию адекватного законодательства, предусматривающего необходимую дифференциацию контрольного и надзорного процессов, в-третьих, исходя из различия понятий «субъект административно-правовых отношений» и «субъект административного права» мы можем сделать вывод о том, что государственные органы, их представители, являющиеся субъектами контрольной и надзорной деятельности, становятся субъектами государственно-контрольных либо государственно-надзорных отношений в процессе реализации своих служебных полномочий. Как показывает практика, этими полномочиями наделяются не столько тот или иной орган, сколько его представители, контролеры, инспекторы (оперативный состав), непосредственно осуществляющие контрольную и надзорную деятельность. Анализ законодательства и практики показывает, что применительно к ним чаще всего используется термин «должностные лица».

Таким образом, уяснение содержания рассматриваемой дефиниции в значительной степени зависит от того, что мы понимаем под должностным лицом, какие его характеристики определяют природу формируемых нами понятий. Об актуальности этого вопроса применительно к практике деятельности контрольных и надзорных органов можно судить по предпринимаемым ими в различное время попыткам дать свое определение понятию «должностное лицо». В частности, об этом свидетельствует изданный в 1999 г. и действующий до 2006 г. приказ Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь от 17 июня 1999 г. № 173 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению норм Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях органами государственного строительного надзора». В соответствии с этим документом под должностными лицами понимаются представители власти, т. е. государственные служащие, имеющие право в пределах своей компетенции давать распоряжения и приказы и принимать решения относительно лиц, которые не подчинены им по службе.

Сегодня понятие «должностные лица», его разъяснение дается в ряде нормативных правовых документов, в том числе в ст. 1.3 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, п. 2 ст. 1 закона Республики Беларусь «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» от 13 декабря 1999 г., ст. 4 УК Республики Беларусь.

Предложенные данными актами формулировки понятия «должностное лицо» не отличаются единообразием, в ряде случаев достаточно сложны и громоздки, включают в себя большой перечень лиц и должностей, в частности это касается ст. 4 Уголовного кодекса Республики Беларусь. Вместе с тем имеются примеры удачного решения этой проблемы. Более лаконичной и содержательной представляется формулировка понятия «должностные лица», предложенная в ст. 285 «Злоупотребление должностными полномочиями» Уголовного кодекса Российской Федерации. Согласно ей должностными признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации [9].

Таким образом, констатируя отсутствие единого подхода к формированию модели понятия «должностное лицо», мы тем самым подтверждаем непреходящую актуальность его исследования и разрешения возникающих в связи с этим проблем. К одной из них можно отнести проблему отраслевых интересов, в частности, возникающих между представителями отраслей административного и уголовного права. Результатом является то, что ученые-правоведы, представляющие интересы этих отраслей, несмотря на неоднократные попытки, до сих пор не выработали более-менее согласованной позиции по доктринальному определению должностного лица.

Однако нельзя не заметить, что при имеющихся у них разногласиях, наиболее распространенным мнением является то, согласно которому должностные лица в отличие от иных служащих обладают властными (распорядительными) полномочиями. Именно исходя из этой позиции складывается дискуссия, существующая сегодня, причем предметом спора является прежде всего сфера распространения этих полномочий.

Анализ научной литературы указывает на существование двух основных подходов к определению понятия «должностное лицо». Согласно одному из них должностными лицами являются государственные служащие, обладающие распорядительными полномочиями внутриведомственного характера [8, с. 138; 10, с. 120]. Согласно другому отличительной особенностью должностного лица называют наличие у него распорядительных полномочий независимо от того, имеют ли последние внутриведомственный характер или осуществляются по отношению ко всем гражданам [6, с. 57], а также права совершать служебные юридические действия [11, с. 8] и т. д. Эта позиция представляется нам более предпочтительной.

Широкий подход использует и белорусский законодатель. В частности, это подтверждается указом Президента Республики Беларусь от 9 марта 2011 г. № 98 «Об утверждении дисциплинарного устава должностных лиц таможенных органов Республики Беларусь», согласно п. 6 которого сказано, что по своему служебному положению должностные лица могут быть начальниками и подчиненными. Широкое толкование понятия «должностное лицо» использовалось в других правовых актах.

Однако имеется ряд документов, содержание которых позволяет сделать вывод о наличии иных взглядов на содержание понятия «должностное лицо». Интересным в этом плане является, на наш взгляд, постановление Совета Министров Республики Беларусь от 23 августа 2001 г. № 1281 «О порядке подготовки руководителей, должностных лиц и работников республиканских органов государственного управления, объединений, подчиненных Правительству Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов, организаций, общественных объединений и населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

К сожалению, из положений данного документа нельзя сделать вывод о содержании полномочий руководителей, должностных лиц и иных работников республиканских органов государственного управления, объединений. Руководствуясь наименованием данного документа, можно прийти к заключению о том, что руководители не относятся к системе должностных лиц, а имеют некое свое, отличное от должностных лиц, положение. Однако исходя из утверждения представителей первой группы (узкого понимания) понятия «должностное лицо» руководители – лица, обладающие распорядительными полномочиями внутриведомственного характера. Это положение неверно.

Еще менее удачным можно считать в этом смысле упомянутое нами выше постановление главного государственного санитарного врача Республики Беларусь от 17 мая 2001 г. № 36 «Об утверждении перечня должностных лиц и специалистов, осуществляющих государственный санитарный надзор, и их правах».

Перечень правовых актов, принятых и действовавших в разное время, может быть расширен, однако рассмотренных нами примеров достаточно, чтобы понять, что проблемы, связанные с законодательным закреплением понятия «должностное лицо», в Республике Беларусь далеки от своего разрешения.

Вместе с тем анализ вышеназванных, а также других нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о том, что преобладающим является положение, согласно которому должностное лицо – представитель государственного, общественного формирования, наделенный правом осуществлять распорядительные полномочия в отношении неопределенного круга лиц. Исходя из такого понимания должностного лица понятия «субъект государственного кон-

троля» и «субъект государственного надзора» совпадают и могут быть определены как орган, должностное лицо, обладающие распорядительными полномочиями в отношении неопределенного круга лиц, т. е. в этом случае должностные лица органов, осуществляющих контрольную либо надзорную деятельность, приравниваются к категории представителей власти.

К таковым, например, относятся работники Комитета государственного контроля, государственные автомобильные инспекторы, обеспечивающие соблюдение норм и правил дорожного движения, билетные контролеры, следящие за оплатой проезда на общественном транспорте, инженеры отдела охраны и защиты леса, защищающие леса от противоправных действий лиц, нарушающих режим защиты и пользования лесными ресурсами, и др. Данные государственные служащие обладают правом отдавать распоряжения большому кругу лиц и уполномочены применять предусмотренные законом меры административного принуждения. На это указывает и практика их деятельности.

Таким образом, наше дальнейшее исследование тесно связано с понятием «представитель власти». Как показывает анализ, взгляды юристов-правоведов по поводу содержания правовой дефиниции «представитель власти», реже – «представитель государства», как и в большинстве других случаев, не отличаются единообразием. По мнению одних авторов, представители власти наделены властными полномочиями не только внутри своего аппарата, но и вне данного аппарата по отношению к субъектам, не подчиненным им по службе [5, с. 53; 7, с. 148].

Комментируя их мнение, заметим, что широкое толкование понятия «представитель власти» в данном случае исключается, поскольку оно совпадает с понятием «должностное лицо».

Существует и иная точка зрения по этому вопросу. Она заключается в том, что полномочия представителей власти носят не ведомственный, а публичный характер [4, с. 41–42]. Исходя из этого упомянутые ранее государственные автомобильные инспекторы, билетные контролеры, инженеры отделов охраны и защиты леса являются не должностными лицами, а именно представителями власти.

Имеет место в юридической литературе широкое толкование одной категории и узкое – другой. В результате происходит погашение той, которую рассматривают в узком смысле. Так, отдельные авторы полагают, что представители власти являются разновидностью должностных лиц [2, с. 126; 11, с. 57, 58, 64–68]. Предложенная позиция находит отражение в законодательстве, в частности в ст. 4 УК Республики Беларусь.

На наш взгляд, такой подход не может быть признан удачным по следующим причинам. Во-первых, понятие «должностное лицо» объединяет лиц, властные полномочия которых принципиально отличаются, в частности, это касается полномочий членов парламента и представителей общественных объединений, хотя бы и таких, например, как добровольные народные дружины.

Во-вторых, подобное широкое толкование данного понятия вряд ли может способствовать принципу объективности и эффективности при рассмотрении дел, связанных со злоупотреблением властью. Ведь вполне очевидно, что противоправные действия в сфере выполнения функциональных обязанностей лиц, объединенных системой «должностные», представляют наибольшую общественную опасность и являются наиболее частыми по сравнению, например, с действиями лиц, не относящихся к этой категории. Возможность корыстного противоправного действия инспектора государственной автомобильной инспекции либо инспектора по пожарному надзору гораздо шире, чем у начальника учебного отдела учреждения образования.

В связи с этим наиболее обоснованным представляется использование узкого толкования рассматриваемого понятия, согласно которому представитель власти – лицо, обладающее властными полномочиями публичного, надведомственного характера. Думается, что это позволит более полно и точно определить статус того или иного лица и юридическую значимость его действий.

Таким образом, основываясь на результатах нашего исследования, анализа основных элементов, составляющих содержание и сущность понятия «субъект государственного контроля», можем сформулировать следующие понятия.

Субъект государственного контроля – орган исполнительной власти, его представитель, осуществляющие проверку финансовой, производственной и хозяйственной деятельности подконтрольного объекта в рамках их полномочий и действующего законодательства.

Субъект государственного надзора – орган исполнительной власти, его представитель, осуществляющие систематическое наблюдение за соблюдением юридическими и физическими лицами, установленных государством специальных норм и правил.

Библиографические ссылки

1. Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М. : Юристъ, 2001.
2. Бахрах, Д.Н. Административное право : учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах. М. : БЕК, 1999.
3. Гавриленко, Д.А. Административная ответственность и современность: некоторые вопросы теории и практики : учеб. пособие / Д.А. Гавриленко. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 1998.
4. Манохин, В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование / В.М. Манохин. М. : Юристъ, 1997.
5. Овсянко, Д.М. Административное право : учеб. пособие для студентов юрид. фак. и ин-тов / отв. ред. Г.А. Туманов. М. : Юрист, 1995.
6. Пахомов, И.И. Виды советских государственных служащих, их права и обязанности : лекции / И.И. Пахомов. Львов : Изд-во Львов. ун-та, 1965.
7. Петров, Г.И. Советское административное право. Общая часть / Г.И. Петров. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1970.
8. Студеникин, С.С. Советское административное право : учебник / С.С. Студеникин, В.А. Власов, И.И. Евтихийев. М. : Юрид. лит., 1950.
9. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ : в ред. фед. закона Рос. Федерации от 27.07 2011 г. // КонсультантПлюс : Версия Проф. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2012.
10. Якуба, О.М. Советское административное право. Общая часть / О.М. Якуба. Киев : Вища школа, 1975.
11. Ямпольская, Ц.А. О должностном лице в советском государственном аппарате / Ц.А. Ямпольская // Вопр. совет. адм. права. 1948. № 6.
12. Ямпольская, Ц.А. Субъекты административного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Ц.А. Ямпольская ; Акад. наук СССР им. Л.Я. Вышинского, Ин-т правоведения. М. : [б. и.], 1958.

Дата поступления в редакцию: 15.02.2012

УДК 340.12

Л.М. Рябцев, доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного суда Республики Беларусь;

Д.В. Гвоздев, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права и управления органами внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СУЩНОСТИ ПРАВА В ГРАЖДАНСКОМ ОБЩЕСТВЕ И ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ

Исследуются современные проблемы понимания сущности права как основного регулятора общественных отношений, его соотношения с гражданским обществом и правовым государством. Обосновывается вывод о том, что, являясь порождением общества, достигшего высокого уровня социальной справедливости (гражданского общества), право своей сущностью имеет принцип формального равенства, основанного на признании априорной свободы и равной правосубъектности всех членов общества. В свою очередь, правовое государство как политическая организация гражданского общества формализует (позитивировывает) данный принцип посредством Конституции. Обосновывается вывод о решающем значении Конституции в деле формирования гражданского общества и правового государства в Республике Беларусь.

The article deals with topical issues of understanding of the essence of law as the main governor of social relations and its correspondence to a civil society and a rule-of-law state. The author arrives at the conclusion that law, generated by the society on a high level of social justice (a civil society), in its essence has the principle of formal equality, the latter based on the recognised freedom a priori and equal legal existence of all the society members. In its turn, a rule-of-law state as a politic organisation of a civil society formalises (makes positive) the said principle through the Construction. The author concludes that the Construction is of fundamental importance in developing a civil society and establishing a rule-of-law state in the Republic of Belarus.

С момента своего зарождения право, его сущностное предназначение ассоциировалось с социальной справедливостью. Исключение составляли и составляют различные позитивистские и неопозитивистские концепции правопонимания, для которых вопрос о социальной справедливости как о сущности права никогда не являлся центральным. Для подобных философско-правовых концепций в большей или меньшей степени право является исключительно продуктом деятельности государственного аппарата, инструментом обслуживания его элитарных амбиций.