

тивного правового регулирования общественных отношений в исследуемой сфере является эволюционно-прогрессивным, развивается от простых форм к более совершенным и способствует реализации населением своих прав и свобод.

Библиографические ссылки

1. Агульназемскія прывілеі вялікага князя літоўскага Жыгімонта Казіміравіча 1506 года [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011. Режим доступа: <http://www.pravo.by>. Дата доступа: 17.11.2011.
2. Вішнеўскі, А.Ф. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі ў дакументах і матэрыялах : (Са старажытных часоў да нашых дзён) : вучэб. дапам. / А.Ф. Вішнеўскі, Я.А. Юхо ; пад агул. рэд. А.Ф. Вішнеўскага. 2-е выд., дап. Мінск : Акад. МУС Рэсп. Беларусь, 2003.
3. Граматы (прывілеі) абласныя. Прывілей Віцебскай зямлі 1503 года [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2011. Режим доступа: <http://www.pravo.by>. Дата доступа: 17.11.2011.
4. Довнар, Т.И. Уголовное право феодальной Беларуси (XV–XVI вв.) : учеб. пособие / Т.И. Довнар, В.А. Шелкопляс. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 1995.
5. Доўнар, Т.І. Развіццё асноўных інстытутаў грамадзянскага і крымінальнага права Беларусі ў XV–XVI стагоддзях / Т.І. Доўнар. Мінск : Пропілей, 2000.
6. Законодательные акты переходного времени. 1904–1908 гг. : сб. законов, манифестов, указов Правительствующему сенату, рескриптов и положений ком. министров, относящихся к преобразованию гос. строя России, с прил. алф. предм. указ. 3-е изд., пересм. и доп. по 1 сент. 1908 г. / под ред. Н.И. Лазаревского. СПб. : Юрид. кн. склад «Право», 1909.
7. Кузнецов, И.Н. История государства и права Беларуси : пособие для студентов высш. учеб. заведений / И.Н. Кузнецов, В.А. Шелкопляс. Минск : Тесей, 2004.
8. Манифест о новом порядке управления и образования Царства Польского 1832 // Полное собрание законов Российской империи. Т. 7 : 1832–1833. № 5165. СПб., 1833.
9. Новое уголовное уложение, высш. утв. 22 марта 1903 г. Изд. неофиц. СПб. : тип. М-ва внутр. дел, 1903.
10. Память: Внутренние войска МВД Республики Беларусь: историко-документальная хроника / А.М. Литвин (рук. авт. коллектива) ; под общ. ред. В.Г. Рожнева. Минск : Аинформ, 2008.
11. Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия (14 авг. 1881) [Электронный ресурс]. 2011. Режим доступа: <http://illuminats.ru/component/content/article/28-xvii-xx/1381-regulations-on-measures-to-guard-public-order-and-public-safety-14-august-1881>. Дата доступа: 22.11.2011.
12. Устав благочиния, или Полицейский // Полное собрание законов Российской Империи. Т. 21 : 1781–1783. № 15379. СПб., 1830.
13. Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями / издан Н.С. Таганцевым. 19-е изд., доп. СПб. : тип. М. Меркушева, 1911.
14. Федоров, В.В. Организационно-правовые основы охраны общественного порядка в дореволюционной России в период проведения важнейших общегосударственных мероприятий, национальных и религиозных праздников и гуляний (историко-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В.В. Федоров. СПб., 2004.
15. Шелкопляс, В.А. Карательный аппарат России во второй половине XIX века : учеб. пособие / В.А. Шелкопляс. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 1994.

Дата поступления в редакцию: 04.06.2012

УДК 342.9

И.В. Козелецкий, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и управления ОВД факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь

О СУЩНОСТИ И ПРИЗНАКАХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

На основании анализа действующего законодательства исследуется сущность и признаки органов исполнительной власти, проводится научное обоснование разграничений терминов «орган исполнительной власти» и «орган государственного управления», предлагается дефиниция «органа исполнительной власти».

Based on the analysis of the current legislation is investigated essence and attributes of executive authorities, conducted scientific justification distinction of the terms 'executive authority' and 'governmental authority' proposed definition of 'executive power'.

Органы исполнительной власти – 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 ст. 3 закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 203-З «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 [10].

Следовательно орган государства характеризуется прежде всего как организация, коллектив, управляемая группа людей.

Исследованию понятия органа государства, органа государственного управления (исполнительной власти), их характерных признаков посвятили научные труды многие специалисты различных отраслей права [1, с. 130–134; 4, с. 59–60; 11, с. 84]. 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 подконституционных актов.

2. Для органа государства характерно то, что он является организацией «политической», т. е. 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 [3, с. 82; 5]. 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 актов¹.

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 ст. 6 Конституции Республики Беларусь, закрепляющая принцип разделения властей.

Законотворчеством занимается законодательный орган, осуществление судебной функции относится к судебным органам. Исполнительная власть осуществляется всеми органами исполнительной власти. Каждый подобный орган наделен не вообще государственной властью, а исполнительной властью, поскольку иной власти для таких органов не существует [9, с. 247].

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» [2, с. 39–40].

¹ Впервые в юридической литературе черты властных полномочий органов государства были сформулированы Ц.А. Ямпольской в книге «Органы советского государственного управления в современный период» (М. : изд-во Акад. наук СССР, 1954).

Органы исполнительной власти 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 исполнительной власти включает отдельные звенья, обладающие определенной и относительной самостоятельностью, выполняющие определенные функции управления на основе разделения управленческого труда.

Органы 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 исполнительной власти, 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 исполнительной власти обладают и специфическими признаками, отличающими их от иных видов государственных органов. Эти признаки определяются своеобразием стоящих перед ними 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 время как не всякий орган государственного управления является органом исполнительной власти [8, с. 61–62].

Известный белорусский ученый В.Н. Дубовицкий, исследовавший вопросы сущности исполнительной власти и ее систему [7], обоснованно отмечает: «...в систему органов исполнительной власти должны быть включены Правительство, система республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь (министерства, государственные комитеты), а также местные органы исполнительной власти (исполнительные комитеты и местные администрации районов в городах)» и далее указывает: «...чтобы стать составным элементом системы органов исполнительной власти, необходимо быть органом государства, осуществляющим преимущественно исполнительно-распорядительную деятельность, с присущими ей формами и методами, по формированию и (или) реализации государственной политики путем нормотворчества и правоприменения. В свою очередь органы, образованные при Президенте и подчиненные непосредственно ему, наделенные широкими полномочиями в области государственного управления, реализуемыми их во вне системы органов исполнительной власти, но сравнимы с ними. В первую очередь это относится к Администрации и Управлению делами Президента» [6, с. 172, 174]. Исходя из изложенного, ученый предлагает четко разграничить понятие и виды органов исполнительной власти во главе с правительством и органов государственного управления, включая республиканские органы государственного управления, не входящие в исполнительную власть. С этой точкой зрения трудно не согласиться. Ведь в действующем законодательстве понятия

«орган исполнительной власти» и «орган государственного управления» синонимичны. Например, ст. 24 закона «О Совете Министров Республики Беларусь» определяет министерства, государственные комитеты как «республиканские органы государственного управления»; в положении о Министерстве внутренних дел (как и во всех положениях о министерствах) указано: Министерство внутренних дел Республики Беларусь – республиканский орган государственного управления, возглавляющий систему органов внутренних дел и внутренние войска МВД, осуществляющий в пределах своих полномочий регулирование и управление в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и координацию деятельности в этой сфере других республиканских органов государственного управления.

Получается, в Республике Беларусь в соответствии со ст. 6 Конституции государственная власть осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную, но органов исполнительной власти не существует. Статья 106 Конституции закрепляет: исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет правительство – Совет Министров Республики Беларусь – центральный орган государственного управления. В связи с этим мы полностью поддерживаем точку зрения В.Н. Дубовицкого, который предлагает: «...разработать проект закона о системе органов исполнительной власти в Республике Беларусь, в котором закрепить дефиницию таких понятий, как „государственное управление, республиканский орган государственного управления, орган исполнительной власти, республиканский орган исполнительной власти, местный орган исполнительной власти“» [6, с. 174]. Тогда органы государства, подчиненные правительству, будут именоваться только органами исполнительной власти, а органы, подчиненные Президенту и осуществляющие функции государственного управления, будут именоваться органами государственного управления, это Администрация и Управление делами Президента, Комитет государственного контроля, Национальный статистический комитет, Высшая аттестационная комиссия.

Также следует учитывать, что администрация государственного объединения, предприятия, учреждения, выполняя управленческие функции, является органом внутреннего управления, или внутреннего самоуправления, и к органам исполнительной власти не относится. Администрация объединения, предприятия, учреждения может быть только участником внутренних административных правоотношений. В отличие от органа исполнительной власти администрация не является субъектом внешнего управления, так как не обладает для этого соответствующими государственно-властными полномочиями.

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). Для решения поставленных задач осуществления функций государственного управления каждый орган исполнительной власти имеет право издавать правовые акты управления.

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 исполнительной власти 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 исполнительной власти подчиняется по вертикали соответствующему вышестоящему органу.

Таким образом, орган исполнительной власти представляет собой относительно самостоятельную и обособленную часть системы органов исполнительной власти, непосредственно возглавляемую Советом Министров, которая 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.

Библиографические ссылки

1. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов / М.В. Баглай, Б.Н. Габричидзе. М. : ИНФРА-М, 1996.
2. Бельский, К.С. Исполнительная власть: современный анализ старой (российской) правовой категории / К.С. Бельский, Д.Д. Цабрия // Рос. Федерация. 1995. № 24.
3. Бобылев, А.И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления / А.И. Бобылев, Н.Г. Горшкова, В.И. Ивакин ; под ред. А.И. Бобылева. М. : Право и государство, 2003.
4. Василевич, Г.А. Органы государственной власти Республики Беларусь: конституционно-правовой статус : учеб. пособие / Г.А. Василевич. 2-е изд., доп. Минск : Бип-С, 1999.
5. Вишневский, А.Ф. Общая теория государства и права : курс лекций / А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбаток, В.А. Кучинский ; под общ. ред. А.Ф. Вишневского. Минск : Тесей, 1998.
6. Дубовицкий, В.Н. Закон о системе органов исполнительной власти в Республике Беларусь: концепция, предмет правового регулирования и перспективы его принятия / В.Н. Дубовицкий // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь. Минск : Бизнесофсет, 2011. Вып. 6.
7. Дубовицкий, В.Н. Исполнительная власть в Республике Беларусь: понятие и система органов : монография / В.Н. Дубовицкий. Минск : Белорус. наука, 2006.
8. Дубовицкий, В.Н. Понятие органа исполнительной власти / В.Н. Дубовицкий // Право и демократия. Минск, 2005. Вып. 16.
9. Крамник, А.Н. Курс административного права Республики Беларусь / А.Н. Крамник. Минск : Тесей, 2002.
10. О государственной службе в Республике Беларусь : закон Респ. Беларусь, 14 июня 2003 г., № 203-З : в ред. закона Респ. Беларусь от 30 дек. 2011 г. // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юр-Спектр». Минск, 2012.
11. Тихомиров, Ю.А. Публичное право : учеб. для юрид. фак. и вузов / Ю.А. Тихомиров. М. : БЕК, 1996.

Дата поступления в редакцию: 06.09.2012

УДК 342.9

А.С. Кривонощенко, адъюнкт научно-педагогического факультета Академии МВД Республики Беларусь

ПОНЯТИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Рассматривается проблема единого понимания термина «административно-правовое обеспечение экологической безопасности». Проводится исследование теоретико-правовых подходов к содержанию составляющих элементов данной категории. На основе проведенного анализа предлагаются авторские дефиниции понятий «экологическая безопасность», «административно-правовое обеспечение экологической безопасности».

In the article the problem of universal understanding of the term 'administrative-legal maintenance of ecological safety' is considered. Research of legal approaches in theoretical sphere of the content of making elements of the given category is conducted. On the basis of the author's analysis the definitions of terms 'ecological safety', 'administrative-legal maintenance of ecological safety' are offered.

Обеспечение экологической безопасности является одной из актуальнейших проблем современности. Данной проблематике посвящено большое количество научных исследований в рамках юридических, социологических, политологических, экономических, технических и других наук. В области правового обеспечения экологической безопасности имеются научные труды таких белорусских исследователей, как Н.А. Карпович, С.В. Голованов, О.С. Шимова, А.М. Кабушко и др. В Российской Федерации в данном направлении исследования велись М.М. Бринчуком, О.С. Колбасовым, Г.П. Серовым, А.И. Лагуновой, А.К. Голиченковым, В.В. Вербицким и многими другими учеными. Проблемам административно-правового обеспечения экологической безопасности и административно-правовой охраны окружающей среды посвящены труды Ф.Г. Мышко,