

**S.S. Kasyanchik**, Candidate of Juridical Sciences, Lecturer at the Department of Management Bodies of the Internal Affairs of the Faculty of Training and Retraining of Managerial Personnel of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus; **A.S. Kryvonoshchenko**, Candidate of Juridical Sciences, Assistant Professor at the Department of Management Bodies of the Internal Affairs of the Faculty of Training and Retraining of Managerial Personnel of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus

GUARANTEES OF LEGAL AND SOCIAL PROTECTION IN THE STRUCTURE OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE EMPLOYEE OF INTERNAL AFFAIRS

The article summarizes the study of the essence of guarantees for legal and social protection of employees of law enforcement agencies. Their place and role in the system of legal means of implementation and the structure of the administrative and legal status of the employee of the internal affairs bodies are determined. The necessity of harmonization of the regulatory and protective norms that fix the administrative and legal status of the employee of the internal affairs bodies is substantiated, and the author's formulation of the guarantees in question is proposed.

Keywords: guarantee, administrative and legal status, interior enforcement officer.

УДК 342.9

**И.В. Козелецкий**, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры управления органами внутренних дел факультета повышения квалификации и переподготовки руководящих кадров Академии МВД Республики Беларусь  
(e-mail: Slonim\_2009@tut.by)

## ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ: ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

Рассматривается и анализируется история становления и развития системы органов государственного управления царской России, СССР, БССР и Республики Беларусь. Обосновывается динамичность данной системы, изменения, проходившие в соответствии с общими задачами и закономерностями развития общества и государства.

Ключевые слова: министерство, государственный комитет, Совет Министров, Совет народных комиссаров, орган государственного управления.

Впервые министерства были образованы в Западной Европе в XVI–XVII вв., что предполагало централизацию всех органов управления. Так, во Франции, например, министры руководили отдельной отраслью управления, чья власть не ограничивалась даже началами местного самоуправления. В Англии, в свою очередь, деятельность министерств была поставлена в совсем иные условия. И вообще, главных начал местного самоуправления развитие европейских министерств не поколебало [1, с. 392].

Если обратиться к российской истории, то здесь становление министерств начинается с выхода в свет 8 сентября 1802 г. Манифеста «Об учреждении министерств» и утверждения Указа Сенату «Об образовании первых трех коллегий в образе производства – государственных дел на прежнем основании и о лицах, избранных к управлению министерствами». Таким образом, министерства определялись центральными органами исполнительной власти. Итак, Манифестом 1802 г. были учреждены должности 8 министров (военно-сухопутных сил, военно-морских сил, иностранных дел, юстиции, коммерции, финансов, народного просвещения и внутренних дел), каждому из которых вменялась личная ответственность за состояние дел во вверенном ведомстве. Министр внутренних дел, например, согласно Манифесту должен был «пещись о всеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей Империи» [2, с. 243–248], что выразилось в сосредоточении большого объема внутренних функций государства в МВД, в котором первоначально было образовано четыре основных структурных подразделения: так называемых экспедиций.

Первым Министром внутренних дел был назначен граф Виктор Павлович Кочубей – крупнейший государственный деятель России первой половины XIX в., один из инициаторов и авторов проекта создания министерств. По мнению А.С. Пушкина, В.П. Кочубей «был человек хорошо воспитанный» и «никто, как он, так превосходно не решал трудных вопросов, не приводил меня к согласию...» [3, с. 42].

Верховным учреждением, сосредоточившим в себе исполнительную власть, с начала XIX в. являлся Комитет Министров.

Юридической основой завершающего этапа министерской реформы стали три законодательных акта: Манифест 25 июля 1810 г. «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому управлению принадлежащих»; «Высочайше утвержденное разделение государственных дел по министерствам» от 17 августа 1810 г. и «Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г. Так, все основные отрасли управления были выделены в самостоятельные министерства и главные управления. При этом вводилось отраслевое разграничение местных органов управления, что способствовало формированию ведомств – центральных государственных учреждений с подчиненными им местными государственными органами и должностными лицами [1, с. 392–400].

И хотя учреждение министерств было необходимостью, продиктованной временем, и способствовало совершенствованию и централизации государственного аппарата, тем не менее данное введение характеризовалось и дальнейшей бюрократизацией государственного управления. Итак, на смену устаревшей коллежской системе управления с различным неединообразным организационным устройством, смешанными, нечеткими функциями, усложненным делопроизводством с коллегиальным принципом руководства вводится новая, более прогрессивная и отвечающая потребностям государства министерская система управления, основанная на принципе единоначалия.

После крестьянской реформы 1861 г. начался период капиталистического развития России, который выразился в быстром росте капиталистических форм хозяйствования и усилении рыночных капиталистических отношений. В послереформенной России продолжали существовать все прежние министерства, и их общие принципы организации, структуры и деятельности определялись по-прежнему «Общим учреждением министерств» от 25 июня 1811 г. При этом во многих министерствах, кроме департаментов, создавались главные управления, управления и отделы, подразделявшиеся не на отделения и столы, а на более оперативные делопроизводства.

После буржуазных реформ 60–70-х гг. XIX в. для деятельности пореформенных министерств было характерно некоторое ослабление бюрократического централизма с передачей местным учреждениям исполнительных и части распорядительных дел с сохранением за центральным аппаратом общего руководства и надзора. Такая децентрализация делала аппарат министерства более гибким и работоспособным в выполнении основных задач.

После свержения самодержавия в 1917 г. высшим органом государства стало Временное правительство, но из центральных ведомств было упразднено только Министерство императорского двора и уделов.

Все министерства буржуазной России ликвидировала Октябрьская революция 1917 г. Декретом II Всероссийского съезда Советов 26 октября (18 ноября) 1917 г. было создано 13 комиссий – центральных отраслевых органов управления РСФСР. Первая советская Конституция РСФСР 1918 г. закрепила систему народных комиссариатов в количестве 18 человек.

На территории Беларуси 9 марта 1918 г. лидерами национально-возрожденного движения Второй уставной грамотой была объявлена Белорусская народная республика. В связи с крахом немецкой оккупации большевики 1 января 1919 г. объявили об образовании ССРБ. На территории Беларуси было создано Временное рабоче-крестьянское советское правительство, в состав которого вошли: председатель и члены правительства по иностранным, национальным, военным, внутренним делам, народному образованию, продовольствию, земледелию и др.

Согласно первой Конституции Белорусской ССР, принятой I съездом Советов Белоруссии от 3 февраля 1919 г., выполнение функций исполнительной власти было возложено на «Большой» Президиум ЦИК Белоруссии. Также действовал и «Малый» Президиум ЦИК, куда входили Председатель ЦИК, народные комиссары по иностранным и внутренним делам и секретарь ЦИК [4, с. 189]. Большой и Малый Президиумы создавались для общего управления делами ССРБ и руководства отдельными отраслями управления. В дополнениях к Конституции, принятых II съездом Советов Белоруссии от 15 декабря 1920 г., предусматривался постоянный высший орган управления – Совет народных комиссаров БССР [5, с. 248]. Совнарком был ответственен перед Съездом Советов и ЦИК БССР, и ему принадлежало «общее управление» делами молодой республики. Разделение исполнительной и законодательной власти как таковое не предусматривалось ни в одной Конституции БССР. Совет народных комиссаров был непосредственным органом власти: законодательным и исполнительным [6, с. 161]. По мере изменения государственного

статуса республики в составе СССР структура и компетенция высшего исполнительного органа БССР (Совнаркома) постоянно менялась и совершенствовалась.

С образованием в конце 1922 г. СССР были созданы народные комиссариаты СССР. По Конституции СССР 1924 г. было установлено два вида наркоматов СССР: общесоюзные и объединенные. К общесоюзным относились наркоматы иностранных дел, по военным и морским делам, внешней торговле, путей сообщения, почт и телеграфов. При этом все они осуществляли управление порученной отраслью в централизованном порядке. К объединенным – наркоматы продовольствия, труда, финансов. Они осуществляли руководство порученной отраслью, как правило, через одноименные наркоматы союзных республик. Постановлением ЦИК СССР в 1923 г. было утверждено общее положение о народных комиссариатах СССР, где предусматривался их порядок образования, подотчетность, виды и задачи.

Согласно «Общему положению о народных комиссариатах СССР», принятому постановлением ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г., к основным задачам народных комиссариатов относилось общее руководство деятельностью всех подведомственных им учреждений; надзор за ними в области исполнения законов и распоряжений высших органов СССР; принятие в установленном порядке надлежащих мер к немедленному устранению неправомερных решений и действий и др. Уже в 30-е гг. XX в. в стране начался процесс централизации управления, что отразилось на составе Совнаркома Белоруссии. До централизации количество уполномоченных общесоюзных наркоматов в сравнении с представителями наркоматов республики было незначительным, но в 30-е гг. количество уполномоченных достаточно увеличилось. Так, на первой сессии ЦИК БССР одиннадцатого созыва в январе 1935 г. Совет народных комиссаров был образован в количестве 21 человека, 10 из которых являлись народными комиссарами БССР. Устанавливались только должности соответствующих наркоматов, но ни положений о них, ни самой структуры не было, также не были определены задачи и функции наркоматов.

По мере появления новых задач перед Советским государством в процессе восстановления народного хозяйства, далее в процессе выполнения пятилетних планов, в период Великой Отечественной войны, послевоенный период и период продвижения Советского государства во всех направлениях экономического и социального прогресса возникла потребность внесения изменений в организационные формы государственного управления, что соответственно повлекло управленческие и законодательные преобразования. Законом от 15 марта 1946 г. «О преобразовании Совета народных комиссаров СССР в Совет Министров СССР» наркоматы были преобразованы в министерства. Таким образом, в системе центральных отраслевых органов управления СССР произошли изменения, обусловленные, главным образом, продолжающимся ростом народного хозяйства и совершенствованием аппарата управления советского государства.

Согласно Закону СССР от 14 марта 1949 г. «Об объединении, образовании и ликвидации отдельных министерств СССР» в 1948–1954 гг. в Советском государстве в связи с общей реорганизацией центрального аппарата, в равной степени затронувшей и министерства СССР (БССР), ряд ведомств СССР были преобразованы в министерства, также проводилось объединение министерств и ведомств СССР и их разукрупнение.

Однако в связи с принятием на седьмой сессии Верховного Совета СССР четвертого созыва Закона СССР от 10 мая 1957 г. «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством», которым были предусмотрены переход к новым формам управления промышленными предприятиями и строительными организациями, создание советов народного хозяйства по экономическим районам, количество министерств СССР во многом сократилось. Сохранение 6 общесоюзных и 10 союзно-республиканских министерств СССР было предусмотрено Законом СССР от 10 мая 1957 г. «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством», и в декабре 1962 г. в СССР насчитывалось уже 5 общесоюзных и 10 союзно-республиканских министерств СССР.

Хозяйственная реформа 1965 г. внесла значительные коррективы в механизм управления экономикой. Ее направленность, цели, ориентиры определялись целой совокупностью документов ЦК КПСС и Совета Министров СССР. Ключевыми из них были постановление сентябрьского пленума ЦК КПСС «Об улучшении управления промышленностью, совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства», которым предусматривалось усиление централизованного руководства народным хозяйством. Министерства вновь стали основной организационно-правовой формой центральных органов управления в СССР, тем самым в системе государственного аппарата их значение намного возросло.

Уже в 1967 г. в СССР насчитывалось 25 общесоюзных и 27 союзно-республиканских министерств. В результате развития народного хозяйства одновременно создавались новые подотрасли промышленности и строительства, образовывались новые министерства СССР. К 1977 г. насчитывалось 33 общесоюзных и 31 союзно-республиканских, в 1990 г. – 33 общесоюзных и 31 союзно-республиканское министерство СССР.

До принятия Конституции СССР 1977 г. не было четкого разграничения между организационно-правовыми формами центральных органов управления (министерствами, государственными комитетами и ведомствами) при Совете Министров СССР. В ст. 135 Основного Закона говорилось об отраслевом и межотраслевом управлении, которое соответственно осуществляется министерствами и государственными комитетами СССР. Конституция СССР 1977 г. впервые разграничивала понятия «министерство», «государственный комитет» и «ведомство». Особенно четкое разграничение этих центральных органов государственного управления СССР проводилось в Законе о Совете Министров СССР 1978 г. (ст. 19, 21, 22, 27).

20 июня 1979 г. был принят Закон БССР «О Совете Министров БССР», в котором в соответствии с Конституцией более подробно и широко определялись порядок образования, подотчетность, вопросы компетенции Совета Министров, его полномочия в области управления развитием экономики, финансов, кредита и цен, труда и заработной платы и др. В случае необходимости ему предоставлялось право передавать решение отдельных вопросов государственного управления, входивших в его компетенцию, министерствам и государственным комитетам республики. В указанном Законе (ст. 296) министерства определялись как центральные органы государственного управления, осуществляющие руководство порученными им отраслями управления, и их количество предусматривалось так: 22 союзно-республиканских и 7 республиканских министерств.

В составе Совета Министров БССР в 70–80-е гг. произошли новые изменения. Они были связаны с переменами в развитии народнохозяйственного комплекса республики, социальной политики, усложнением управленческой деятельности, поиском путей решения возникавших проблем в экономике и культурном строительстве. По названным причинам упразднялись или переименовывались ранее действовавшие министерства, создавались новые управленческие органы, менялись их компетенция, задачи, структура. Так, 16 июля 1990 г. был принят Закон БССР «О внесении изменений в Закон БССР "О Совете Министров БССР"», на основании которого в республике насчитывалось 11 союзно-республиканских и 11 республиканских министерств.

В конце 80-х – начале 90-х гг. XX в. все большую силу набирали процессы, направленные на выход союзных республик из СССР, на получение ими действительного государственного суверенитета. Уже 27 августа 1991 г. принимается Закон БССР «О некоторых изменениях в системе органов государственного управления БССР», где предусматривалось в соответствии с Декларацией Верховного Совета БССР о государственном суверенитете БССР преобразовать союзно-республиканские Министерство внутренних дел и Комитет государственной безопасности в республиканские. Однако о других министерствах и государственных комитетах союзно-республиканского подчинения сведений не было. И только Законом Республики Беларусь от 10 января 1992 г. «О внесении изменений в Закон Республики Беларусь "О Совете Министров Республики Беларусь"» Верховный Совет республики постановил исключить слова «союзно-республиканского и республиканского подчинения», а ст. 26 и 27 вышеупомянутого Закона излагались в новой редакции. Так, предусматривалось образование 21 министерства и 11 государственных комитетов Республики Беларусь.

Указом Президента Республики Беларусь от 3 августа 1994 г. № 18 «Об утверждении структуры Кабинета Министров Республики Беларусь» утверждалась структура Кабинета Министров Республики Беларусь, которая насчитывала 25 должностей министров Республики Беларусь. Этим же Указом Кабинету Министров было поручено представить на утверждение Президента проект Указа об изменении структуры центральных органов управления Республики Беларусь в соответствии со структурой Кабинета Министров.

Пользуясь правом, предоставленным Конституцией, Президент 23 сентября 1994 г. издал Указ № 122 «Об изменении структуры центральных органов управления Республики Беларусь», которым преобразовал ряд министерств и ведомств, а некоторые упразднил.

В становлении действующей системы республиканских органов государственного управления решающую роль сыграли: Указы Президента Республики Беларусь от 11 января 1997 г.

№ 30 «О системе республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь», от 24 сентября 2001 г. № 516 «О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству 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», от 5 мая 2006 г. № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь».

Таким образом, данная в самой общей форме характеристика истории возникновения и развития центральных органов государственного управления царской России, СССР, БССР и Республики Беларусь позволяет сделать вывод о том, что рассматриваемая система – самая динамичная из всех органов государства. Она изменялась в соответствии с общими задачами и закономерностями развития общества и государства. Совершенствовалась организация и методы деятельности органов управления; центральные органы государственного управления на всех этапах общественного развития находили наиболее эффективные способы решения политических, социальных, экономических, научно-технических и других задач.

1. Градовский, А.Д. Собрание сочинений : в 9 т. / А.Д. Градовский. – СПб. : Тип. М.М. Стасюлевича, 1907. – Т. 8. – 508 с.
2. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе : [с 12 декабря 1825 г. по 28 февраля 1881 г.] : в 55 т. – СПб. : Тип. Второго Отд. Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830–1884. – Т. 27. – 1853. – 459 с.
3. Пушкин, А.С. Дневники. Записки / А.С. Пушкин. – СПб. : Наука, 1995. – 336 с.
4. История Советской Конституции в документах (1917–1956). – М. : Госюриздат, 1957. – 1046 с.
5. Съезды Советов Союза ССР, Союзных и Автономных Советских Социалистических Республик: сборник документов. 1917–1936 гг. : в 3 т. / редкол.: М.П. Георгадзе [и др.]. – М., 1960. – Т. 2. – С. 248.
6. Свердлов, Я.М. Избранные произведения : в 3 т. / Я.М. Свердлов. – М. : Госполитиздат, 1957. – 1960. – Т. 3. – С. 161.

Дата поступления в редакцию: 18.01.17

*I.V. Kozeletsky, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Head of the Chair of Internal Affairs Agencies Management of the Faculty of Advanced Training and Retraining of the Managerial Personnel of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus*

**BODIES OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE REPUBLIC OF BELARUS: THE STAGES OF FORMATION AND DEVELOPMENT**

*The analysis of formation and development of the system of government of Tsarist Russia, the USSR, the Byelorussian SSR and the Republic of Belarus is made. It is determined that this system is the most dynamic of all the state bodies. It has been changing in accordance with the general objectives and the laws of development of the society and the state.*

*Keywords: ministry, state committee, the Council of Ministers, the Council of People's Commissars, the public administration authority.*

УДК 342.9

**В.Н. Крюков**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административной деятельности ОВД факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь  
(e-mail: kryukovv@tut.by)

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ФИКСАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ  
РАБОТАЮЩИМИ В АВТОМАТИЧЕСКОМ РЕЖИМЕ  
СПЕЦИАЛЬНЫМИ ТЕХНИЧЕСКИМИ СРЕДСТВАМИ**

*Раскрываются особенности привлечения к административной ответственности за превышение скорости движения, нарушение правил остановки или стоянки в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами. Приводятся особенности использования ука-*