



## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

---

---

УДК 351.74

*А. Ю. Асабин, адъютант Института национальной безопасности Республики Беларусь  
e-mail: Alex8716@tut.by*

### О ПРАВОВОМ ИССЛЕДОВАНИИ ПОНЯТИЯ «ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ»

*Рассматриваются понятия «государственные органы», «органы государственной власти», их роль и значение в реализации основных задач государственного управления. Исследуются особенности правового понимания указанных дефиниций в предметном поле национального законодательства и в научных публикациях. Поведен анализ основных подходов, раскрывающих сущность понятий «государственные органы», «органы государственной власти».*

*Ключевые слова: государственные органы, органы государственной власти, орган государственного управления, служба, термин, понятие, государственное управление, государственно-правовой институт.*

*A. Y. Asabin, Postgraduate student of the Institute of National Security of the Republic of Belarus  
e-mail: Alex8716@tut.by*

### SOME ISSUES OF LEGAL STUDY OF THE CONCEPT OF "STATE BODIES"

*The concepts of "state bodies", "public authorities", their role and significance in the implementation of the main tasks of public administration are considered. The features of the legal understanding of these definitions in the subject field of national legislation and in scientific publications are investigated. The analysis of the main approaches revealing the essence of the concepts of "state bodies", "public authorities" is carried out.*

*Keywords: state bodies, public authorities, public administration body, service, term, concept, public administration, public law institute.*

Эффективность динамики функционирования государственной власти в современных условиях обусловлена надежностью механизма – государственными органами, составляющими ее каркас.

Вопросы, связанные с учреждением, функционированием и развитием государственных органов, их ролью и значением в реализации основных задач государственного управления, находятся в фокусе внимания научного сообщества и профильных специалистов и представляют интерес в рамках заявленной темы.

Широкий спектр исполняемых государством функций и задач в различных сферах деятельности, наличие горизонтальных и вертикальных связей с обществом, с протекающими в нем социально-политическими, экономическими, культурными, научными и иными процессами, детерминирует разновекторность и многоуровневость деятельности государственных органов, степень и глубину их влияния на динамику развития как отдельных сфер жизнедеятельности, так и общества в целом.

Обязательным атрибутом процесса институционализации государственных органов является их легитимизация, т. е. признание роли и значимости в системе органов власти, установление круга выполняемых функций и задач, в том числе эксклюзивного характера, а также нормативного закрепления полномочий в правовых актах путем издания государством соответствующих законов и иных правовых предписаний.

Каждый государственный орган как субъект управления обладает своими особенностями внутренней структуры, сферой компетенции, выполняемых задач и функций по предназначению, формами и методами работы, штатом профессиональных управленцев и иными характерными чертами и признаками.

Изложенное в определенной мере детерминирует определенную сложность юридического понимания дефиниции «государственный орган», в связи с чем в научных кругах единого мнения в данном вопросе не сложилось.

Указанное подчеркивает и К. В. Черкасов, считая, что в юридической литературе даются различные определения понятия государственного органа, что является следствием его многоаспектности и связано с различными подходами к раскрытию природы его содержания [12, с. 84].

Так, Е. А. Парасюк определяет государственные органы как относительно обособленные формализованные структуры, в совокупности образующие механизм государства и предназначенные присущими им методами осуществлять определенные функции государства, используя в необходимых случаях меры государственного принуждения [9, с. 178].

И. Ю. Маньковский полагает, что государственный орган – гражданин или коллектив граждан, которые наделены государственно-властными полномочиями, уполномочены государством на осуществление его задач и функций в области законодательной, исполнительной или судебной власти, а также действуют в установленном государством порядке [7, с. 7].

О. И. Чепуновым предпринята попытка обобщения и структурирования мнений ученых, экспертов и профильных специалистов в отношении толкования термина «государственный орган». Ученый указывает, что в научной литературе под государственными органами понимаются подразделения механизма государства, призванные осуществить его функциональную деятельность и наделенные полномочиями, через которые призваны обеспечивать деятельность высших органов государственной власти. С точки зрения государственно-правовой реальности это – органы, которые связаны с организацией государственной власти, ее осуществлением, обеспечивающие государственно-властную деятельность [11, с. 152].

Наиболее точное определение юридической сущности термина «государственные органы», на наш взгляд, дано К. В. Черкасовым, который исследуемое понятие понимает как организационно обособленную часть государственного механизма, наделенную властными полномочиями, определенной компетенцией и необходимыми материальными средствами для осуществления задач, стоящих перед государством на конкретном участке государственного руководства обществом [12, с. 85].

В российском предметном поле юридической науки кроме отсутствия единых подходов к определению понятия «государственные органы» присутствует и определенная полемика в терминологии обозначения государственно-правовых институтов в законодательных актах и в научной литературе.

Конституция РФ и текущее законодательство, как указывает К. В. Черкасов, активно применяет термины «государственный орган» и «орган государственной власти». В этой связи в юридической науке возникла дискуссия в отношении соотношения данных понятий [12, с. 84].

На обозначенное обращают внимание К. А. Николаев и В. К. Николаев, констатируя, что анализ терминов «государственный орган», «орган государственной власти», «орган государственного управления» привел к выводу об отсутствии их единого толкования, что создает терминологическую путаницу в законодательных и иных нормативных актах, научной и учебной литературе [5, с. 6].

Изучаемые термины некоторые авторы считают однопорядковыми, так как, по их мнению, они охватывают структурно-организационные формы реализации государственной власти [5, с. 131]. Ряд специалистов, рассматривая вопросы их соотношения в юридической и научной практике, приходят к выводу о невозможности их использования в качестве идентичных. По мнению Н. А. Урюпиной, понятия «государственный орган» и «орган государственной власти» в соответствии с юридической доктриной следует различать. Первый в отличие от второго не имеет права принятия правовых актов внешнего действия, распространяющихся на граждан и их объединения. Следовательно, орган государственной власти всегда можно определить как госу-

дарственный орган, но при этом не любой орган государства является органом государственной власти [10, с. 143].

К. В. Черкасов утверждает, что критерием отличия органов государственной власти от государственных органов выступает то обстоятельство, что последние не обладают государственно-властными полномочиями [12, с. 84].

В Республике Беларусь, как и в РФ, в юридических конструкциях положений нормативных правовых актов, научной литературе используются термины «государственные органы», «органы государственной власти», «органы государственного управления» без их четкой дифференциации и единых подходов к толкованию.

Так, Н. М. Юрашевич считает, что законодатель Республики Беларусь на конституционном уровне следует терминологической преемственности и, как и во времена советского законодательства, оперирует понятием «органы государственного управления» [3, с. 148]. В то же время анализ Конституции Республики Беларусь свидетельствует о том, что в ее положениях используются как термин «органы государственного управления», так и понятие «государственные органы»; кроме того, дважды указывается термин «органы прокуратуры». При этом в связи с бланкетным характером статей Основного Закона и особенностями применяемой юридической техники развернутого определения указанных терминов не дается, что также вызывает определенные дискуссии в научной и экспертной среде.

А. Г. Василевичем в научных публикациях используется понятие «органы государственной власти», что, по его мнению, обосновывается тем, что каждый орган, относящийся к той или иной ветви власти, определенной в ст. 6 Конституции Республики Беларусь, является органом государственной власти [2, с. 100].

В отношении использования понятия термина «орган власти и управления» логично согласиться с позицией А. Г. Василевича, указывающего на некорректность его применения в научных источниках и юридической практике в связи с тем, что разделение власти согласно ст. 6 Конституции на законодательную, исполнительную и судебную не позволяет одному государственному органу одновременно исполнять функции различных ветвей власти [2, с. 100].

Белорусские ученые И. В. Козелецкий [4], Л. А. Краснобаева [6], Н. А. Антонович [1] в своих диссертационных исследованиях в равной степени оперируют понятиями «государственные органы», «органы государственного управления», не проводя четкой дифференциации между ними.

Анализ республиканского законодательства свидетельствует о том, что в Указе Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь» регламентирована сфера применения термина «органы государственного управления». Согласно абз. 1 п. 1.1 данного Указа министерства, государственные комитеты, подчиненные Правительству Республики Беларусь, являются республиканскими органами государственного управления.

Наряду с изложенным в нормотворческой практике находит свое активное применение и понятие «государственный орган». Его законодательное закрепление осуществлено в Законе Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь». Согласно п. 1 ст. 3 данного Закона государственным органом является образованная в соответствии с Конституцией, иными законодательными актами организация, осуществляющая государственно-властные полномочия в соответствующей сфере государственной деятельности.

Понятие «государственный орган» используется в Законах Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь», от 13 июля 2012 г. № 419-З «О государственных закупках товаров (работ, услуг)», Указах Президента Республики Беларусь от 23 января 2014 г. № 46 «Об использовании государственными органами и иными государственными организациями телекоммуникационных технологий», от 26 июля 2004 г. № 354 «О работе с руководящими кадрами в системе государственных органов и иных государственных организаций», Налоговом кодексе Республики Беларусь, Уголовно-процессуальном кодексе Республики Беларусь и ряде иных нормативных правовых актах.

Кроме терминов «государственные органы» и «органы государственного управления» в национальном правовом пространстве в юридический оборот было введено понятие «служба», применяемое в отношении Государственного таможенного комитета Республики Беларусь и его структурных подразделений.

Верховным Советом Республики Беларусь в 1991 г. было принято постановление № 1101-XII «О таможенной службе Республики Беларусь». В его развитие принят ряд нормативных правовых актов: постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 13 марта 1992 г. № 1519-XII «О концепции таможенной политики» и Закон Республики Беларусь от 13 марта 1992 г. № 1520-XII «Об основах организации таможенной службы Республики Беларусь», в которых законодатель осуществил попытки официального толкования вышеуказанных юридических терминов.

Согласно ст. 5 Закона «Об основах организации таможенной службы Республики Беларусь» таможенная служба представляет собой единую систему государственных органов Республики Беларусь, включающую в себя Государственный таможенный комитет, региональные таможни, таможни, таможенные посты. Указанная дефиниция содержится и в Концепции таможенной политики, что свидетельствует о фактической регламентации законодателем терминов «таможенная служба» и «таможенные органы» как синонимичных понятий.

Однако в последующем с принятием новых документов в таможенной сфере понятие «таможенная служба» в юридической конструкции нормативных правовых актов было заменено понятием «таможенные органы». Уже в ст. 5 первого Таможенного кодекса Республики Беларусь, принятого в 1993 г., указывалось, что осуществление таможенного надзора возлагается на таможенные органы, которые относятся к правоохранительным органам и составляют единую государственную систему, включающую в себя Государственный таможенный комитет Республики Беларусь и таможни.

Вышеизложенное свидетельствует об отсутствии в республиканском законодательстве официально установленной типологии государственно-правовых институтов, критериев их дифференциации по характеру выполняемых функций и задач. Вопросы разграничения понятий «органы государственной власти», «органы государственного управления», «государственные органы», их единой научной классификации остаются дискуссионными и в экспертной среде.

В целях определения единых подходов к определению терминов «органы государственной власти», «органы государственного управления», «государственные органы» представляется целесообразным на законодательном уровне провести их классификацию, определив, что органами государственной власти следует считать соответствующие структуры законодательной и судебной власти Республики Беларусь; органами государственного управления – министерства и государственные комитеты, подчиненные Совету Министров; государственными органами – иные ведомства и организации, в том числе структуры, образованные органами государственной власти и органами государственного управления для осуществления своих функций.

Вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы:

государственные органы, составляя в своей совокупности аппарат государства и обладая соответствующей компетенцией и полномочиями, установленными Конституцией Республики Беларусь и иными нормативными правовыми актами, обеспечивают практическое исполнение основных задач и функций государственного управления, по сути являясь носителями государственной власти и основной, законодательно установленной формой ее практического осуществления;

обширное количество учрежденных в национальном правовом пространстве государственных органов, широкое разнообразие сфер их компетенции, выполняемых задач и функций по предназначению, структурная и функциональная обособленность деятельности обуславливают определенную сложность правового понимания терминов «органы государственной власти», «органы государственного управления», «государственные органы», их соотношения с действующими в стране государственно-правовыми институтами, что детерминирует необходимость проведения их классификации на законодательном уровне.

#### Список использованных источников

1. Антонович, Н. А. Теория и методы анализа государственного управления в политической науке : автореф. дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.01 / Н. А. Антонович ; Белорус. гос. ун-т. – Минск, 2018. – 49 с.
2. Василевич, Г. А. Понятие и система органов государственной власти в Республике Беларусь / Г. А. Василевич // Беларусь – Китай : сб. науч. тр. / Белорус. гос. ун-т. ; под ред. А. Г. Василевича. – Минск, 2009. – Вып. 4. – С. 100–133.

3. Государственное управление: о философских оснований до созидания сильного и процветающего государства / Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь ; под ред. С. Н. Князева. – Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2007. – 461 с.

4. Козелецкий, И. В. Правовое положение министерств Республики Беларусь : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / И. В. Козелецкий ; Акад. М-ва внутр. дел. Респ. Беларусь. – Минск, 2004. – 20 с.

5. Конституционное право современной России / Б. Н. Габричидзе [и др.]. – М. : Дело и сервис, 2001. – 416 с.

6. Краснобаева, Л. А. Тенденции формирования и функционирования государственных аппаратов стран – членов СНГ (на примере Республики Беларусь, Российской Федерации и Украины) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Л. А. Краснобаева ; Белорус. гос. ун-т. – Минск, 2004. – 19 с.

7. Маньковский, И. Ю. К вопросу о соотношении понятий «орган государства» и «орган государственной власти» / И. Ю. Маньковский // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. ст. / Том. гос. ун-т ; редкол.: М. М. Журавлев [и др.]. – Томск, 2015. – С. 6–8.

8. Николаев, К. А. Термины «государственный орган», «орган государственной власти», «государственного управления»: что вкладывать и их содержание? (Приглашение к дискуссии) / К. А. Николаев, В. К. Николаев // Актуал. проблемы современности: наука и о-во. – 2017. – № 1. – С. 7–15.

9. Парасюк, Е. А. Механизм государства: к исследованию понятия / Е. А. Парасюк // Вестн. Адыг. гос. ун-та. – 2009. – № 2. – С. 176–182.

10. Урюпина, Н. А. Соотношение терминов «федеральный государственный орган» и «орган государственной власти» / Н. А. Урюпина // Изв. Тул. гос. ун-та. Экон. и юрид. науки. – 2019. – № 2. – С. 140–147.

11. Чепунов, О. И. Вопросы классификации органов власти / О. И. Чепунов // Изв. Том. политех. ун-та. – 2007. – № 7. – С. 151–155.

12. Черкасов, К. В. К вопросу о соотношении понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» / К. В. Черкасов // Пробелы в рос. законодательстве. – 2013. – № 2. – С. 84–85.

Дата поступления в редакцию: 02.11.2021

УДК 342.92

**С. В. Добриян**, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры административной деятельности органов внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь  
e-mail: svd\_7997@mail.ru

## **ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОФИЛАКТИЧЕСКИХ МЕР ВОЗДЕЙСТВИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

*Рассматривается правовая природа профилактических мер воздействия и определено их место в системе мер административного принуждения. На основе анализа норм действующего административно-деликтного и процессуально-исполнительного законодательства Республики Беларусь, а также правоприменительной практики акцентируется внимание на отдельных проблемных вопросах применения данных мер.*

*Ключевые слова: административная ответственность, профилактические меры воздействия, устное замечание, предупреждение, меры воспитательного воздействия.*

**S. V. Dobriyan**, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,  
Head of the Department of Administrative Activities of Internal Affairs Bodies of the Militia Faculty  
of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus  
e-mail: svd\_7997@mail.ru

## **LEGAL NATURE AND PROBLEM ASPECTS OF APPLICATION OF PREVENTIVE MEASURES IN THE REPUBLIC OF BELARUS**

*The article examines the legal nature of preventive measures and determines their place in the system of measures of administrative coercion. Some problematic issues of the application of these measures are stressed on the basis of the analysis of the norms of the current administrative delictual and procedural executive legislation of the Republic of Belarus, as well as law-enforcement practice.*

*Keywords: administrative responsibility, preventive measures, verbal warning, written warning, measures of educational influence.*