

ним, которые помогают уяснить содержание нормативного акта и правильно применять его. Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» утверждены Правила подготовки проектов нормативных правовых актов, где указывается, что примечание не должно содержать нормативные предписания.

Выборка составов административных правонарушений показала, что примечания присутствуют более чем в 20 статьях КоАП. Кроме того, отдельное примечание сделано к гл. 13 КоАП. В 15 примечаниях уточняются отдельные термины применительно к соответствующей статье. В 9 примечаниях описываются деяния, которые не являются административными правонарушениями при определенных условиях, что, по нашему мнению, следует считать нормативными предписаниями. Некоторые примечания включают несколько частей, что свидетельствует о перегруженности норм, а также вызывает трудности при их восприятии и правоприменении.

Наибольшее количество примечаний содержится к статьям гл. 13 КоАП, в которых установлено, в частности, что не являются административными правонарушениями в сфере налогообложения:

предусмотренные ч. 1–6 ст. 13.6 КоАП неуплата или неполная уплата плательщиком, иным обязанным лицом суммы налога, сбора (пошлины), если ими: не исполнено налоговое обязательство по причине отсутствия на их счетах средств, достаточных для исполнения своевременно направленных плательщиками (иными обязанными лицами) поручений на перечисление сумм налогов, сборов (пошлин) в полном объеме; внесены изменения и дополнения в налоговую декларацию (расчет) и уплачена причитающаяся сумма налога, сбора (пошлины) до назначения проверки, в результате которой могут быть обнаружены такие неуплата или неполная уплата (по административным правонарушениям, выявленным в результате камеральной проверки, – до составления акта проверки), а при отсутствии необходимости внесения в налоговую декларацию (расчет) изменений и (или) дополнений – уплачена причитающаяся сумма налога, сбора (пошлины) до составления акта камеральной проверки;

предусмотренные ч. 1–3 ст. 13.7 КоАП невыполнение или выполнение не в полном объеме налоговым агентом в установленный срок обязанности по удержанию и (или) перечислению суммы налога, сбора (пошлины), если им: своевременно направлено без последующего отзыва поручение банку и (или) небанковской кредитно-финансовой организации на перечисление причитающейся суммы налога, сбора (пошлины), не исполненное банком и (или) небанковской кредитно-финансовой организацией по причине отсутствия на счете налогового агента средств, достаточных для исполнения этого поручения в полном объеме; до назначения проверки, в результате которой могут быть обнаружены неуплата и (или) перечисление в установленный срок суммы налога, сбора (пошлины) (по административным правонарушениям, выявленным в результате камеральной проверки, – до составления акта проверки), удержаны и перечислены причитающиеся суммы налога, сбора (пошлины);

предусмотренное ч. 1 ст. 13.8 КоАП 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, если установленный срок превышает 2 рабочих или календарных дня, а просрочка представления документов и иных сведений составила не более одного рабочего дня.

В примечании к ст. 12.22 КоАП говорится о том, что не является административным правонарушением указание должностным лицом юридического лица или индивидуальным предпринимателем недостоверных сведений в декларациях об объемах производства и (или) оборота алкогольной, пищевой спиртосодержащей продукции, пищевого этилового спирта, табачного сырья и табачных изделий и т. д., если ими внесены изменения и (или) дополнения в представленные декларации и (или) балансы до назначения проверки, в результате которой могут быть обнаружены такие недостоверные сведения. И многие другие примеры, свидетельствующие о содержании в примечании нормативных предписаний.

По нашему мнению, в данных примечаниях речь идет об обстоятельствах, исключающих признание деяния административным правонарушением. В то же время гл. 5 КоАП устанавливает закрытый перечень таких обстоятельств, к которым относят: необходимую оборону; причинение вреда при задержании физического лица, совершившего преступление или административное правонарушение; крайнюю необходимость; обоснованный риск; иные обстоятельства, исключающие признание деяния административным правонарушением. При этом необходимо учитывать требования Указа № 359 о том, что, во-первых, примечание не должно содержать нормативные предписания, а, во-вторых, нормативные предписания, которыми устанавливаются какие-либо исключения из общего правила, должны включаться в акт, содержащий общее правило. В этой связи к обстоятельствам, исключающим признание деяния административным правонарушением, следует относить и те обстоятельства, изложенные в примечаниях к статьям Особой части КоАП – ст. 11.36, 12.22, 13.6–13.8, 17.10, 23.29, 23.55, 24.5 КоАП, дополнив ими гл. 5 Общей части КоАП.

Данное предложение направлено на устранение системных противоречий при построении административно-деликтных норм, соблюдение юридической техники, оптимизацию нормативного регулирования норм, предусматриваемых примечаниями к статьям КоАП, упрощение правоприменения.

УДК 342.9:35

И.И. Мах

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

Как показывает изучение научной и учебной правовой литературы, одним из дискуссионных является вопрос соотношения категорий «государственное управление» и «исполнительная власть».

Исторический анализ позволяет сделать вывод, что легальное появление на государственно-правовой арене термина «исполнительная власть» связано с именами Ш. Монтескье и Ж.-Ж. Руссо, хотя истоки ее теории находят в более ранних источниках, в частности в работах Аристотеля, Эпикура, Полибия.

Ш. Монтескье считал, что суть исполнительной власти заключена в приведении в исполнение постановлений общегосударственного характера. С учетом единства государства и исполнительной власти можно сделать вывод о том, что исполнительная власть – элемент государственного механизма, обеспечивающий приведение и исполнение постановлений общегосударственного характера. Ж.-Ж. Руссо полагал, что роль исполнительной власти заключается в том, чтобы приводить в исполнение законы.

Суждения авторов по поводу исполнительной власти более позднего периода показывают, что в целом они не противоречили мнениям, высказанным ранее, а лишь дополнили содержание соответствующего ей понятийного аппарата. В качестве подтверждения наших слов вспомним В.С. Соловьева, который в процессе исследования вопросов нравственности и права пришел к

выводу о том, что назначение исполнительной власти заключается в заведовании принудительным исполнением законов и судебных решений. Неизменной является и позиция современных авторов.

Резюмируя сказанное известными авторами, мыслителями прошлого и нашими современниками, сформулируем следующую понятийную модель: исполнительная власть – элемент государственно-правового механизма, обеспечивающий исполнение законов и подзаконных актов. Безусловно, полученная дефиниция носит весьма общий характер, однако, по нашему мнению, в ней заключены основная цель и сущность исполнительной власти.

Несколько иначе видится природа понятия «государственное управление». Его содержание и сущность были раскрыты одним из основоположников права управления Л. Штейном, который также сформулировал основные принципы управления, основы применения, определил правовую природу основных институтов исполнительной власти.

В свою очередь, это стало одним из оснований выделения административного права в самостоятельную отрасль (важнейшим фактором сделалось выделение его предмета) и отделения ее от государственно-правового (т. е. политического) содержания. К сожалению, в период становления советского административного права в отсутствие конституционно закрепленного понятия «исполнительная власть» его место заняло понятие «государственное управление».

В связи с принятием новых конституций в странах бывшего СССР понятие «исполнительная власть» обрело конституционное закрепление.

Безусловно, это лишь один аспект проблемы, связанный с соотношением понятий «государственное управление» и «исполнительная власть». Другим является определение природы понятия «государственное управление» в рамках осуществления деятельности, связанной с управлением, управленческими функциями, органами, не относящимися к исполнительной власти, в частности парламентом и судом, представляющими законодательную и судебную власть. Для определения своей позиции в разрешении этой проблемы зададим себе вопрос, является ли управленческой деятельностью парламента, который принимает закон, устанавливающий рамки нашего поведения, либо суда, принимающего решение об ограничении отдельных прав лица, нарушившего установленные законом нормы права? Думается, и в первом, и во втором случае управленческий характер действий названных выше органов государства очевиден.

Отсюда вытекает содержание следующей дефиниции: государственное управление – совокупность всех видов деятельности государства, т. е. всех форм реализации государственной власти в целом, в том числе законодательной, исполнительной и судебной. Понятия «государственное управление» и «исполнительная власть» соотносятся как общее и частное, при этом органы исполнительной власти являются частью органов государственного управления. Представленной позиции поддерживаются и другие современные авторы, в частности Н.Д. Эриашвили, А.Л. Миронов, Н.М. Добрынин, А.Н. Митин

Сформировать отношение к объединению либо дифференциации рассматриваемых категорий поможет также тот факт, что в законодательстве (конституциях) стран ближнего зарубежья, в том числе Российской Федерации, понятие «орган государственно-управления» отсутствует. Законодатель этих стран при решении вопроса о юридическом статусе рассматриваемых категорий в рамках существующей дискуссии отдал предпочтение исполнительной власти.

УДК 342.9:35

И.Н. Мах

ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ И ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Государственная служба была, есть и, как нам представляется, будет в обозримом будущем одним из основных институтов государства. Поэтому изучение различных аспектов ее структуры и функционирования весьма актуально.

Институт государственной службы исторически прошел путь развития от патриархальной организации до «нового государственного менеджмента».

Как показывает анализ признанных сегодня концепций административной организации, и в частности государственной службы, их основу составляет веберовский тип.

Суть концепции М. Вебера можно упрощенно выразить так: всякой управленческой деятельности присущи ведение дел компетентными и беспристрастными исполнителями в полном соответствии с законодательством и процедурами, упорядоченность делопроизводства, свобода от субъективных влияний. Все равны перед единым порядком. Унификация становится гарантией против недостатков конкретных людей и возможных злоупотреблений.

Согласно этой концепции основные характеристики управленческой деятельности можно свести к следующим:

компетенция каждого уровня четко регламентирована, т. е. зафиксирована нормативно;

иерархическая организация структуры основана на базе твердо установленных принципов должностной субординации;

вся формальная внутриорганизационная деятельность (распространение информации, принятие решений, подготовка приказов и директив и т. п.) осуществляется в форме письменных документов, подлежащих последующему хранению;

все должностные лица обязаны быть хорошими специалистами в области администрирования, т. е. быть компетентным не только в сфере своих профессиональных должностных функций (например, в качестве юриста, экономиста, инженера, военного и т. п.), но также и в области норм, правил и процедур деятельности организации в целом.

Высказанные положения в определенной мере нашли отражение и в работах современных ученых-административистов. Проблемам государственной службы посвятили свои работы Б.М. Лазарев, Ю.М. Козлов, В.М. Манохин, Д.Н. Бахрах, А.П. АLEXIN и др. Среди этих работ выделяются «Советская государственная служба» В.М. Манохина, «Государственная служба» Б.М. Лазарева, «Институт государственной службы: содержание и структура» Ю.Н. Старилова, «Право государственного служащего на продвижение по службе» А.А. Гришковца, «Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь» О.И. Чуприс и др. В различное время эти авторы высказывали мнения, касающиеся тех или иных аспектов государственной службы, отражающих государственно-правовое состояние общества и государства.

В настоящее время, как и многие другие институты административного права, государственная служба Республики Беларусь претерпевает существенные изменения, связанные с построением правового, социального государства. В связи с этим она обрела публично-правовой характер, природа которого, как отметил А.А. Гришковец, в советский период отрицалась, за исключением так называемой милитаризованной государственной службы. Закон «Об основах службы в государственном аппарате», принятый в 1993 г., положил начало становления нового белорусского законодательства о службе.