

правового регулирования, складываются исключительно в сфере государственного управления в рамках реализации государственной функции правоприменения. Иными словами, субъектами правоотношений, складывающихся в рамках разрешения административно-правовых споров, в большинстве случаев являются те же субъекты, между которыми этот спор возник (орган государственного управления (администрация) и подвластный субъект). При этом их правовой статус характеризуется всеми элементами правового статуса субъектов государственно-управленческих отношений (правовое неравенство, заключающееся в наличии государственно-властных полномочий органа государственного управления, а также наличие у него компетенции по принятию государственно-властного управленческого решения по отношению к подвластному субъекту). Таким образом, разрешение административно-правовых споров в большинстве своем носит характер исполнительно-распорядительной государственно-властной деятельности по реализации функций исполнительной ветви власти.

В этом заключается суть реализации государственной функции правоприменения, которая, в свою очередь, гарантирует стабильное функционирование общественных и государственных институтов, обеспечивает должный баланс интересов, гарантирует соблюдение законности во всех сферах жизнедеятельности общества и государства. При этом государственно-властный характер рассматриваемых правоотношений сохраняется на всех стадиях государственно-управленческой деятельности, как на стадии принятия государственно-властного решения, так и на стадии административного разрешения административно-правового противоречия в случае несогласия подвластного субъекта с вынесенным в отношении его решением.

В соответствии с Указом № 498 и утвержденным им перечнем государственных органов, иных организаций, ответственных за рассмотрение обращений по существу в отдельных сферах жизнедеятельности населения, разрешение административно-правовых споров входит в компетенцию вышестоящих государственных органов по отношению к тем органам, чьи действия и решения обжалуются. При этом указанные органы, согласно данному перечню, входят в систему органов исполнительной власти, реализующей государственную функцию правоприменения.

Исходя из этого, выделяя особенности разрешения административно-правовых споров органами государственного управления, реализующими функцию правоприменения (функцию исполнительной ветви власти), следует остановиться на особенностях данной государственно-управленческой деятельности в разрезе отнесения ее к определенной функции государственного управления.

Во-первых, субъектный состав рассматриваемых правоотношений представляет собой, с одной стороны, подвластного субъекта государственно-управленческих отношений (физическое или юридическое лицо), а с другой – государственный орган либо иную организацию, чьи действия (бездействие) и решения обжалуются на более высоком организационном уровне (вышестоящий орган).

Во-вторых, орган (должностное лицо), разрешающий административно-правовой спор, и орган (должностное лицо), чьи действия обжалуются, находятся в отношениях ведомственной (служебной) соподчиненности.

В-третьих, в рамках такого разрешения административно-правового спора оценке подлежит деятельность организационно-подчиненного субъекта.

Данные особенности рассматриваемой государственно-управленческой деятельности характеризуют ее как деятельность по реализации такой функции государственного управления, как государственный контроль.

УДК 342.9

О.В. Гиммельрейх

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Органы внутренних дел (ОВД) функционируют в условиях постоянно меняющейся внешней среды, недостатка информации и ограниченных внутренних резервов, вследствие чего возникает потребность в предвидении всех возможностей и последствий развития управленческой ситуации, развитии междисциплинарного и стратегического подхода, основу которого составляет система стратегического планирования.

Являясь разновидностью управленческих решений, стратегические планы определяют основные задачи, главные пути и способы, средства решения задач, которые детализируются, конкретизируются по сферам и отраслям жизнедеятельности, организациям, а также по территориям и времени.

Цель стратегического планирования – сделать оперативные и текущие управленческие решения обоснованными не только с точки зрения сложившейся конъюнктуры, но, в первую очередь, с позиций завтрашнего дня. Учитывая относительно длительный период времени,

сложность рассматриваемого объекта и в этой связи неопределенность многих показателей, стратегическое планирование в большей мере выполняет функции активного прогноза с применением соответствующих методов прогнозирования при его разработке.

Объектом стратегического планирования, на наш взгляд, является все же не преступность, а ОВД в целом, их структурные звенья, которые, намечая перспективные цели усиления борьбы с преступностью, должны выявлять, проследивать и учитывать связи и отношения преступности с другими сторонами социальной жизни. Предмет стратегического планирования – служебная, управленческая деятельность ОВД, процесс формирования, реформирования управляемой и управляющей подсистем, обеспечение динамического равновесия внутренних процессов, их упорядочение путем создания соответствующих структур и регулирования происходящих в них процессов с позиций их будущего состояния в ближайшей либо долгосрочной перспективе. Содержание стратегического планирования раскрывается через его процедуры, включающие в себя: прогнозирование и анализ; программирование и проектирование, которые свойственны и другим видам планирования, но при стратегическом планировании они осуществляются на всех его этапах и уровнях системы применительно к отдельным ее звеньям, структурным элементам и видам деятельности.

Что касается стратегического планирования обеспечения национальной безопасности в Республике Беларусь, отметим следующие документы разных управленческих уровней, содержащие административно-правовые нормы, формирующие правовую основу их разработки (в направлении от высших к низшим (предметным)):

1. Конституция Республики Беларусь закрепляет правовые основы обеспечения безопасности личности, общества, государства.

2. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь (п. 2, 61, 64) нормативно выделяет конкретные виды безопасности и выступает в качестве методологической основы для разработки документов стратегического планирования.

3. Основные направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь, в соответствии с Законом от 14 ноября 2005 г. № 60-З «Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь», определяют принципы, стратегические цели, основные задачи и сферы внутренней и внешней политики государства. В частности, применительно к предметно-практической области деятельности ОВД стратегическими целями внутренней политики Республики Беларусь являются обеспечение прав и свобод человека и

гарантии их реализации, а основными задачами внутренней политики – обеспечение защиты прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, общественных и государственных интересов. Внутренняя политика реализуется в следующих сферах: борьба с преступностью и иной противоправной деятельностью, направленной на причинение вреда национальной безопасности Республики Беларусь.

4. Государственные прогнозы и программы социально-экономического развития.

5. Документы стратегического планирования, обеспечивающие конкретные виды национальной безопасности.

Таким образом, в Республике Беларусь на государственном уровне сформирована правовая база для разработки документов стратегического планирования в области национальной безопасности.

Вместе с тем, как показывает анализ, правовая обеспеченность составных элементов конкретных видов национальной безопасности стратегическими документами осуществляется неравномерно.

В частности, в области военной безопасности имеются такие стратегические документы, как Военная доктрина (имеет направленность на внешний объект управления); Концепция строительства и развития Вооруженных Сил Республики Беларусь до 2030 года, направленная на развитие непосредственно системы и структуры армии, укрепление кадрового корпуса, совершенствование материально-технического и иного ресурсного обеспечения и т. п.

Документами аналогичного характера обеспечена сфера пограничной безопасности, выступающая структурным элементом военной безопасности, в частности, применительно к своей предметной области (Концепция обеспечения пограничной безопасности Республики Беларусь на 2018–2022 годы и в аспекте реализации совместно с Государственным таможенным комитетом Концепция интегрированного управления Государственной границей Республики Беларусь).

Проведенный анализ системы стратегического планирования позволяет увидеть взаимосвязь и сопряженность указанных документов исходя из уровня управления, а также степень правовой обеспеченности ими конкретных видов национальной безопасности. Перечисленные в качестве примера виды указанных нормативных правовых актов свидетельствуют о востребованности стратегического планирования в управленческой деятельности различных государственных органов в сфере обеспечения национальной безопасности.

В то же время применительно к функционированию ОВД стратегические документы такого рода, касающиеся развития системы Министер-

ства внутренних дел Республики Беларусь (МВД) в целом (например, Стратегия развития органов внутренних дел на 10–15 лет) и ее предметной области (например, Концепция общественной безопасности как составного элемента социальной безопасности), в последнее время не разрабатывались и не принимались. Вместе с тем на уровне МВД ежегодно принимается Решение об организации оперативно-служебной, оперативно-розыскной и служебно-боевой деятельности ОВД и внутренних войск МВД, которое по своей сути ближе к документам тактического уровня либо документам по развитию отдельного функционального (либо обеспечивающего) звена, а не всей системы МВД в целом.

По нашему мнению, в методологическом плане сначала следует разрабатывать и принимать стратегические документы, касающиеся развития системы и структуры МВД и ее органов, а также документы, направленные на правовое обеспечение предметной области как объекта управляющего воздействия.

Кроме того, Инструкция об организации информационно-аналитической работы и планирования оперативно-служебной деятельности в ОВД (приказ МВД от 7 декабря 2018 г. № 342) определяет планирование оперативно-служебной деятельности ОВД как деятельность по разработке комплекса мероприятий, осуществляемых на основе анализа оперативной обстановки и прогноза динамики преступности, предусматривающая порядок, последовательность, сроки их выполнения и исполнителей. Однако в данном случае речь идет скорее об оперативном планировании (либо тактическом).

В данной Инструкции отсутствует нормативное закрепление определения понятия «стратегическое планирование», его содержания и структуры, не перечисляются виды и содержание документов стратегического планирования, не определена общая методология осуществления такого рода планирования.

Таким образом, стратегическое планирование в ОВД представляет собой непрерывный комплекс взаимосвязанных, в определенном порядке осуществляемых и периодически повторяющихся действий и отношений, направленных на создание управленческих решений (прогнозов, программ и планов), реализация которых ведет к достижению стратегических целей в сфере борьбы с преступностью и обеспечивает системе быструю адаптацию к непредвиденным ситуациям во внешней среде. Основной задачей стратегического планирования является обеспечение достаточных нововведений и изменений в системе ОВД.

Такие нововведения и изменения, среди которых можно выделить ресурсные решения, внутриорганизационные решения, решения, определяющие направления и способы воздействия на преступность, на-

правлены на распределение ресурсов и создание новых возможностей, адаптацию ОВД к внешней среде, совершенствование системы управления, стратегического предвидения.

Проведенный анализ позволяет заключить, что в базовом нормативном правовом акте МВД не содержится сведений о порядке разработки документов стратегического характера (стратегий, концепций, доктрин, программ развития ОВД и их подразделений), что свидетельствует о наличии правового пробела.

В этой связи перспективной видится необходимость разработки и дополнения Инструкции об организации информационно-аналитической работы и планирования оперативно-служебной деятельности в ОВД самостоятельным разделом «Особенности стратегического планирования в органах внутренних дел». В данном разделе должны найти нормативное закрепление определения понятия «стратегическое планирование», его содержание и структура, виды документов стратегического планирования в системе ОВД, должны быть определены сроки и субъекты их разработки, общая методика осуществления такого рода планирования, его ресурсное обеспечение и некоторые другие аспекты.

УДК 342.9

Д.Е. Глазко

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПОВ ПРАВА В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Вопрос о принципах административной деятельности милиции Республики Беларусь в современный период практически не поднимался. Весьма скромно также в юридической науке исследованы принципы организации и деятельности белорусской милиции. Такой подход нельзя признать удовлетворительным, поскольку принципы есть основополагающие положения, идеи, на которых, собственно, и должна основываться правоприменительная деятельность самого приближенного к наряду сотрудника милиции.

Традиционно считается, что принципы права по своему разнообразию классифицируются на общеправовые, межотраслевые, а также отраслевые принципы, характерные для отдельных правовых институтов. Кроме того, принципы классифицируются в зависимости от формы их закрепления в действующем законодательстве. Является аксиомой тот факт, что принципы – это фундаментальные обобщающие положения (идеи), интегрирующие все самое лучшее, что есть в соответствующем