

Список использованных источников

1. Барышева, К. А. Киберсталкинг как новый вид уголовно наказуемого деяния / К. А. Барышева // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке : материалы XIV Междунар. науч.-практ. конф. (26–27 янв. 2017 г.). – М., 2017. – С. 347–350.
2. Головненков, П. В. Уголовное уложение Федеративной Республики Германия – Strafgesetzbuch (StGB) : науч.-практ. коммент. и пер. текста закона / П. В. Головненков. – Potsdam : Universitätsverlag Potsdam, 2021. – 494 с.
3. Клоченко, Л. Н. Психическое насилие: вопросы уголовно-правовой регламентации и квалификации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Л. Н. Клоченко. – М., 2019. – 206 л.
4. Распространенность насилия в отношении женщин в Республике Беларусь: по материалам НИР «Исследование безопасности семьи в Республике Беларусь» [Электронный ресурс] / Фонд ООН в области народонаселения в Респ. Беларусь, Гос. науч. учреждение «Ин-т социологии Нац. акад. наук Беларуси». – Минск: Белсэнс, 2019. – 174 с. – Режим доступа: <https://belarus.unfra.org/ru/publications/исследование-по-распространенности-насилия-в-отношении-женщин-проведенного-институтом>. – Дата доступа: 10.10.2022.
5. Федорова, О. В. Уголовная ответственность за преследование (stalking) / О. В. Федорова // Актуальные проблемы уголовного права и криминологии : сб. науч. тр. каф. уголов. права. – М., 2014. – Вып. 4 / под ред. А. В. Бриллиантова. – С. 164–174.
6. Crime in England and Wales, Appendix tables – year ending December 2021 [Electronic resource] / Crime in England and Wales: Appendix tables // Office for National Statistics. – 2022. – Mode of access: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/crimeandjustice/datasets/crimeinenglandandwalesappendixtables>. – Date of access: 03.10.2022.
7. Homicides, Firearm Offences and Intimate Violence 2009/10 [Electronic resource] / K. Smith (ed.), K. Coleman, S. Eder, Ph. Hall // Home Office Statistical Bulletin. – 2022. – Mode of access: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/116512/hosb0111.pdf. – Date of access: 03.10.2022.
8. Policing and Crime Act 2017 [Electronic resource] // Legislation.gov.uk. – 2022. – Mode of access: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/3/part/9/chapter/1/crossheading/stalking>. – Date of access: 03.10.2022.
9. Protection from Harassment Act 1997 [Electronic resource] // Legislation.gov.uk. – 2022. – Mode of access: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1997/40/contents/2012-11-25>. – Date of access: 03.10.2022.
10. Protection of Freedoms Act 2012 [Electronic resource] // Legislation.gov.uk. – 2022. – Mode of access: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/9/part/7/crossheading/stalking>. – Date of access: 03.10.2022.

Дата поступления в редакцию: 17.10.2022

УДК 342.9

А. С. Кривонощенко, кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры управления органами внутренних дел
факультета повышения квалификации и переподготовки руководящих кадров
Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь
e-mail: Alexandr7618904@yandex.ru

**РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПОВ ОТРАСЛЕВОГО И МЕЖОТРАСЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ
В СИСТЕМЕ РЕСПУБЛИКАНСКИХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

Рассматривается содержание функционально-отраслевого управления и его реализации в системе республиканских органов исполнительной власти Республики Беларусь. На основе анализа теоретико-правовых подходов и законодательства характеризуется действующая система министерств и государственных комитетов с точки зрения характера их компетенции, определяются отраслевые и межотраслевые республиканские органы государственного управления. Обосновывается целесообразность принятия единого нормативного правового акта, регламентирующего правовой статус и систему органов исполнительной власти.

Ключевые слова: республиканские органы государственного управления, исполнительная власть, функционально-отраслевое управление, министерство, государственный комитет.

*A. S. Krivonoshchenko, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Management of the Internal Affairs Bodies
of the Faculty of Advanced Training and Retraining of Managers
of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus
e-mail: Alexandr7618904@yandex.ru*

IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES OF SECTORAL AND INTERSECTORAL MANAGEMENT IN THE SYSTEM OF REPUBLICAN EXECUTIVE AUTHORITY BODIES OF THE REPUBLIC OF BELARUS

The content of functional and sectoral management and its implementation in the system of republican executive authorities of the Republic of Belarus is considered. Based on the analysis of theoretical and legal approaches and legislation the current system of ministries and state committees in terms of the nature of their competence is characterized, sectoral and intersectoral republican bodies of state administration are defined. The expediency of adopting a single normative legal act regulating the legal status and system of executive authority bodies is substantiated.

Keywords: republican bodies of state administration, executive authority, functional and sectoral management, ministry, state committee.

В теории административного права органы исполнительной власти в зависимости от характера их компетенции традиционно подразделяются на органы общего, отраслевого и межотраслевого управления. Относительно органов общей компетенции отечественные исследователи сходятся во мнении, что таковыми являются Правительство и исполнительные комитеты. Республиканские органы государственного управления считаются отраслевыми или межотраслевыми. Относительно отнесения конкретных министерств или государственных комитетов к отраслевому либо межотраслевому виду – единый подход в науке отсутствует. Часто один и тот же орган республиканского управления одни ученые определяют как отраслевой, другие – как межотраслевой (либо, как это еще принято понимать в административно-правовой науке, функциональный).

Данное обстоятельство в первую очередь обусловлено отсутствием четкой законодательной регламентации системы органов исполнительной власти.

Так, ст. 106 Конституции Республики Беларусь закреплено, что исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет Правительство – Совет Министров Республики Беларусь – центральный орган государственного управления. Ст. 107 предусматривает, что Правительство руководит системой подчиненных ему республиканских органов государственного управления и иных организаций, а также по вопросам, входящим в его компетенцию, системой местных исполнительных и распорядительных органов.

Логично предположить, что данные положения Конституции должны конкретизироваться на законодательном уровне. Однако анализ нормативных правовых актов позволяет утверждать, что до сих пор в законодательстве Республики Беларусь не определен четкий правовой статус органов исполнительной власти, не указан их перечень, не установлены виды, не регламентировано понятие органа исполнительной власти. В этой связи многими исследователями высказывается обоснованное мнение о необходимости разработки и принятия единого нормативного правового акта, который бы урегулировал указанные вопросы. Представляется, что в качестве такого акта может выступить Закон Республики Беларусь «Об органах исполнительной власти». Следует отметить, что в соседних государствах есть опыт подобной регламентации системы исполнительной власти. Так, Федеральный закон Российской Федерации от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» содержит гл. 4 «Система исполнительных органов субъекта Российской Федерации». В украинском законодательстве действует Закон Украины от 17 марта 2011 г. № 3166-VI «О центральных органах исполнительной власти».

Тем не менее необходимо подчеркнуть, что республиканский уровень государственного управления в Республике Беларусь в целом закреплен. Так, ст. 24 Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-З «О Совете Министров Республики Беларусь» определено, что в систему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, входят:

министерства, государственные комитеты, которые являются республиканскими органами государственного управления (функциональными или отраслевыми), проводящими государ-

ственную политику, осуществляющими регулирование и управление в определенной отрасли (сфере деятельности) и координирующими деятельность в данной отрасли (сфере деятельности) других республиканских органов государственного управления;

объединения юридических лиц, иные государственные организации, подчиненные Совету Министров Республики Беларусь.

Данная система республиканских органов исполнительной власти раскрыта в Указе Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь». Положениями этого акта утвержден перечень республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, в котором перечислено 24 министерства, 6 государственных комитетов и 6 государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь.

Таким образом, совокупность указанных законодательных актов позволяет выделить три вида республиканских органов исполнительной власти: министерства, государственные комитеты, объединения юридических лиц. При этом прямое указание на реализацию принципов отраслевого и межотраслевого управления в системе рассматриваемых органов содержится в вышеприведенной ст. 24 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь», где указано, что министерства и государственные комитеты могут быть отраслевыми либо функциональными (межотраслевыми).

Вместе с тем подобное деление республиканских органов государственного управления вызывает ряд вопросов, требующих выяснения: какие из республиканских органов являются отраслевыми, а какие функциональными (межотраслевыми)? Почему данные органы разделены на министерства и государственные комитеты? В чем разница между министерствами и государственными комитетами, и связано ли это деление с функционально-отраслевым управлением?

Чтобы ответить на данные вопросы, в первую очередь необходимо определить содержание отраслевого и межотраслевого управления.

В целом деление государственного управления на отраслевое и межотраслевое зависит от характера компетенции государственного органа, в частности, от той сферы общественных отношений, на которые направлена его управленческая деятельность.

Отраслевое управление подразумевает наличие определенной отрасли, т. е. совокупности однородных общественных отношений, в рамках которой конкретный орган осуществляет свою управленческую деятельность, причем таким образом, что эти отношения практически полностью охватываются компетенцией данного отраслевого органа и не входят в предмет ведения иных субъектов государственного управления.

Отраслевое управление имеет вертикальный характер и организовано в виде иерархичной системы государственных органов нескольких территориальных уровней с единым центром в виде республиканского органа государственного управления, который обеспечивает исполнение законодательства в своей отрасли, самостоятельно реализует управление в присущих ему формах и методах деятельности, регулирует общественные отношения своими правовыми актами.

В свою очередь, органы межотраслевой компетенции не имеют своей отрасли и осуществляют управление в отношении деятельности иных, равных им по статусу, республиканских органов государственного управления, но только в рамках одной или нескольких функций.

В. И. Шабайлов отмечает, что указанные органы вправе осуществлять правовое регулирование деятельности иных субъектов управления, координировать их деятельность, оказывать организационно-методическую помощь, осуществлять контроль за их деятельностью при осуществлении ими соответствующих функций [3, с. 34].

По мнению Т. С. Бойко, «получить однозначный ответ на вопрос о том, какой вид управленческой деятельности (отраслевой либо межотраслевой) осуществляет тот или иной субъект управления, основываясь только на его видовом признаке, весьма сложно» [1, с. 483–484]. Вместе тем, как отмечает исследователь, можно выделить характерные признаки государственных органов межотраслевого управления, в качестве которых выступают формы реализации их деятельности, к которым относятся «координация, согласование и взаимодействие с соответствующими органами государственного управления при выполнении возложенных на них межотраслевых задач и функций» [1, с. 485].

Обобщая изложенное, можно утверждать, что межотраслевое управление имеет надведомственный характер, т. е. осуществляется властно по отношению к неподчиненным государственным

ным органам того же уровня управления, но сводится в целом к координации, контролю либо согласованию деятельности всей системы республиканских органов в рамках реализации отдельной функции государственного управления.

Необходимо отметить, что исторически деление республиканских органов исполнительной власти на министерства и комитеты основано именно на характере их компетенции и произошло в период формирования советской системы органов исполнительной власти.

Как отмечает И. В. Козелецкий, до принятия Конституции СССР 1977 г. не было четкого разграничения между организационно-правовыми формами центральных органов управления – министерствами, государственными комитетами и ведомствами. Конституция 1977 г. впервые давала разграничения между понятиями «министерство», «государственный комитет» и «ведомство». В ст. 135 Основного Закона говорилось об отраслевом и межотраслевом управлении, которое соответственно осуществляется министерствами и государственными комитетами СССР. Особенно четкое разграничение этих центральных органов государственного управления СССР проводится в Законе «О Совете Министров СССР» [2, с. 10]. В частности, в законе закреплялось, что министерства СССР осуществляют руководство порученными им отраслями управления (ст. 21), а государственные комитеты реализуют межотраслевое управление и несут ответственность за состояние порученной им сферы управления (ст. 22).

Следовательно, исходя из данного подхода, можно утверждать, что в системе органов исполнительной власти министерства должны иметь отраслевую компетенцию, а государственные комитеты – межотраслевую.

Действительно, в современной системе республиканских органов государственной власти Республики Беларусь можно выделить отраслевые министерства и межотраслевые государственные комитеты. Так, Министерство промышленности вполне оправданно относить к отраслевым органам, так как оно осуществляет управление большинством отраслей промышленности и при этом практически не обладает надведомственными полномочиями по отношению к иным министерствам и государственным комитетам в вопросах развития промышленности Республики Беларусь. Наиболее ярким примером межотраслевого государственного комитета является Государственный комитет по имуществу. Невозможно выделить «имущественную» отрасль управления, так как имуществом обладают и распоряжаются все государственные органы и организации, и на этом основании управление в этой сфере общественных отношений на республиканском уровне возможно только в рамках функциональной компетенции, а именно координации деятельности иных республиканских органов в вопросах управления имуществом. В связи с этим в Положении о Государственном комитете по имуществу закреплено, что данный орган координирует деятельность республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, а также деятельность местных исполнительных и распорядительных органов в областях земельных отношений, геодезической и картографической деятельности, наименований географических объектов, государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним в вопросах имущественных отношений и др.

Так, анализ компетенции всей системы республиканских органов государственного управления позволяет утверждать, что для современного этапа развития исполнительной власти отраслевые министерства и межотраслевые государственные комитеты это скорее исключение, нежели правило. Среди министерств Республики Беларусь можно выделить, наоборот, исключительно межотраслевые органы, а среди государственных комитетов – отраслевые.

Так, Министерство финансов осуществляет функциональное управление ввиду того, что нет такой специфической «финансовой» отрасли как совокупности однородных общественных отношений, в которой бы управление осуществлялось только этим министерством. Финансами управляют все республиканские органы исполнительной власти, в связи с этим управленческие функции Министерства финансов заключаются в координации деятельности других республиканских органов государственного управления в области проведения единой финансовой политики.

В то же время Государственный таможенный комитет осуществляет управление в таможенной отрасли и практически не обладает координационными полномочиями.

Более того, необходимо констатировать, что большинство министерств и государственных комитетов вообще невозможно отнести к отраслевым либо функциональным республиканским органам государственного управления, так как они обладают полномочиями обоих видов, в связи с чем такие органы оправданно называть органами со смешанной компетенцией. Подобные министерства и государственные комитеты имеют свою отрасль управления, но в то же время осуществляют координацию деятельности иных республиканских органов в рамках реализации отдельных функций, связанных с решением отраслевых задач.

Так, например, Министерство по чрезвычайным ситуациям осуществляет регулирование и отраслевое управление в таких сферах, как предупреждение и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и гражданской обороны; обеспечение пожарной, промышленной, ядерной и радиационной безопасности, перевозки опасных грузов; создание и обеспечение сохранности государственного и мобилизационного материальных резервов; преодоление последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС; обращение с радиоактивными отходами; безопасность судоходства маломерных судов. В то же время данное министерство обладает широкими надведомственными полномочиями координационного характера. В частности, МЧС координирует деятельность всех государственных органов, иных организаций в вышеперечисленных сферах.

Министерство здравоохранения самостоятельно осуществляет отраслевое управление в сферах оказания медицинской помощи населению, организации лекарственного обеспечения и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и др. И при этом координирует деятельность других республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству, местных исполнительных и распорядительных органов, юридических и физических лиц в области здравоохранения.

Государственный военно-промышленный комитет реализует отраслевое регулирование и управление в областях развития и содержания вооружения, военной и специальной техники, развития оборонного сектора экономики, военно-технического сотрудничества Республики Беларусь с иностранными государствами, экспортного контроля и навигационной деятельности, а также координирует деятельность в данных областях других республиканских органов государственного управления.

Подводя итог вышеизложенному, можно с уверенностью констатировать, что деление республиканских органов исполнительной власти на министерства и государственные комитеты по признаку характера их компетенции на современном этапе развития системы государственного управления в Республике Беларусь уже практически не имеет оснований и весьма условно. Если исходить из данного критерия, ряд существующих министерств должны быть государственными комитетами, и наоборот. Или же в целом вся система республиканских органов исполнительной власти может состоять только из министерств, включая, например, министерство таможенного контроля, министерство военной промышленности и т. д., и при этом их функциональность никак не пострадает.

В этой связи представляется целесообразным издание единого нормативного правового акта, регламентирующего систему исполнительно-распорядительных органов, например, Закона Республики Беларусь «Об органах исполнительной власти», который бы четко определил правовой статус республиканских органов государственного управления и иных органов исполнительной власти, установил основания деления их на виды, особенности компетенции и т. д.

Список использованных источников

1. Административно-правовые основы государственного управления : учеб. пособие / С. А. Балашенко [и др.] ; общ. ред. А. Н. Крамника. – Минск : Тесей, 2004. – 702 с.
2. Козелецкий, И. В. Министерства Республики Беларусь в системе органов исполнительной власти / И. В. Козелецкий. – Минск : Право и экономика, 2006. – 142 с.
3. Шабайлов, В. И. Министерства, государственные комитеты, комитеты при Совете Министров Республики Беларусь в системе исполнительной власти / В. И. Шабайлов // Вестн. молодеж. науч. сообщества. – 2002. – № 3–4. – С. 29–37.

Дата поступления в редакцию: 24.01.2023