**Вариант №1**

**1. Понятие и сущность государственного управления.**

Под органом государственного управления (исполнительной власти) следует понимать политическую организацию (учреждение).

Эти органы призваны практически обеспечить повседневное руководство в сферах хозяйственной, социально культурной и административно-политической деятельности.

Каждый из органов управления (исполнительной власти) обладает соответствующей компетенцией, т.е. наделен правами и призван выполнять обязанности для выполнения возложенных на него задач и функций.

В самом государственном органе выделяют относительно обособленные структурные подразделения – главные управления, управления, отделы.

• Органы государственного управления (исполнительной власти) осуществляют свою деятельность на основе и во исполнение закона, т.е. их деятельность подзаконна. В то же время эти органы относительно самостоятельны, действуют в пределах своей компетенции. Они призваны осуществлять исполнительную и распорядительную деятельность, реализовывать задачи и функции исполнительной власти.

• Органы государственного управления как часть государственного аппарата наделяются государственно-властными полномочиями, выступают от имени государства. Они вправе издавать от имени государства юридические акты, которые являются обязательными для исполнения теми субъектами, кому адресованы эти акты, принимать меры по их реализации, в том числе различные методы – убеждения, стимулирования, принуждения.

Орган исполнительной власти представляет собой обособленное звено (структуру) государственного аппарата, которое от имени государства в пределах своей компетенции осуществляет исполнительную (исполнительно-распорядительную) деятельность в процессе повседневного, оперативного управления (руководства) хозяйственной, социально-культурной, административно-политической деятельностью.

Органы государственного управления – субъекты исполнительной власти и иные государственные структуры (звенья), призванные осуществлять государственно-управленческую деятельность.

В своей деятельности органы управления подчиняются вышестоящему исполнительно- распорядительному органу и соответствующему представительному органу: Совет Министров ответствен перед Парламентом – Национальным собранием, местные исполнительные и распорядительные органы подконтрольны соответствующим Советам в пределах их компетенции.

• По правовым основаниям образования органов государственного управления можно выделить:

- орган исполнительной власти, создание которых предусмотрено Конституцией – Совет Министров Республики Беларусь и местные исполнительные и распорядительные органы ( исполнительные комитеты области (города Минска), города, района, поселка и сельсовета);

- образуемые в соответствии с текущим законодательством (министерства, государственные комитеты, комитеты при Совете Министров и другие органы государственного управления).

• В зависимости от территории деятельности выделяются: центральный орган, республиканские и местные органы государственного управления (органы исполнительной власти).

Республиканские органы государственного управления (исполнительной власти) распространяют свою деятельность на всю территорию государства.

Центральным органом государственного управления является Совет Министров Республики Беларусь, к республиканским органам относятся министерства, государственные министерства, государственные комитеты, комитеты при Совете Министров.

Местные органы государственного управления (исполнительной власти) действуют в пределах соответствующей административно-территориальной единицы (области, города, района, посёлка, сельского совета). К ним относятся: областные, Минский городской, городские, районные исполкомы, местная администрация районов в городе. Исполкомы поселковых и сельских Советов, управления (комитеты) и отделы исполкомов. Кроме того, создаются местные территориальные органы республиканских органов государственного управления (отделения железной дороги, речные пароходства и др.).

• По объёму и характеру компетенции органы государственного управления (исполнительной власти) подразделяются на органы общей, отраслевой, межотраслевой и специальной компетенции.

Органы управления общей компетенции - Правительство (Совет Министров), областные, Минский городской, городские, районные исполкомы, местная администрация районов в городе – объединяют и направляют соответственно деятельность министерств, государственных комитетов, комитетов при Совете Министров или соответственно комитетов, управлений и отделов исполкомов (администрации). Они обладают необходимым объёмом государственно-властных полномочий для обеспечения единства, согласованности работы отдельных звеньев государственного аппарата управления.

Органы межотраслевого управления (исполнительной власти) призваны координировать, контролировать и регулировать деятельность отраслевых и иных органов управления по специальным вопросам в пределах их компетенции. К ним относятся: министерства экономики, финансов, статистики и анализа и др.; Комитет по материальным резервам, Комитет по стандартизации, метрологии и сертификации при Совете Министров и др., а равно аналогичные управления (комитеты и отделы) исполкомов.

Органы отраслевого управления осуществляют руководство отдельными отраслями государственного управления и координируют деятельность других отраслевых и межотраслевых органов. Это - министерства архитектуры и строительства, образования, здравоохранения, промышленности и связи и др., Государственный комитет по авиации, Комитет лесного хозяйства при Совете Министров, а также соответствующие комитеты, управления и отделы областных, городских. Районных исполкомов.

Органы государственного управления специальной компетенции осуществляют специальные функции (исполнительные, контрольные, регулирующие и др.) в установленных сферах ведения. К ним можно отнести Комитет по ценным бумагам. Комитет по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС при Совете Министров Республики Беларусь.

• По порядку разрешения подведомственных вопросов органы государственного управления (исполнительной власти) делятся на коллегиальные и единоначальные.

Коллегиальные органы государственного управления (исполнительной власти) возглавляют коллегией лиц. На коллегии принимаются решения по важнейшим вопросам компетенции органа большинством голосов членов коллегии. Текущие, второстепенные вопросы могут решаться единолично председателем, его заместителем или другим членом коллегии. К коллегиальным органам государственного управления относятся: Совет Министров Республики Беларусь, областные, городские, исполнительные районные комитеты, исполкомы поселковых, сельских Советов депутатов.

Единоначальные органы управления возглавляются одним лицом – руководителем. Ему принадлежит право принимать окончательное решение по всем вопросам, составляющим компетенцию государственного органа. Единоначальными органами являются министерства, государственные комитеты, комитеты, управления (комитеты) и отделы исполкомов.

В зависимости от источников финансирования государственные органы управления классифицируются на бюджетные и хозрасчётные.

Бюджетные органы государственного управления финансируются из республиканского бюджета, хозрасчётные – за счёт отчислений от прибыли предприятий, организаций.

В системе государственного управления особая роль принадлежит Президенту Республики Беларусь. Согласно ст. 79 Конституции Республики Беларусь (в ред. 1996 г.) Президент республики Беларусь – Глава государства.

Президент не является главой исполнительной власти, однако ему принадлежит широкий круг полномочий как гаранту Конституции Республики Беларусь, прав и свобод граждан в обеспечении реализации основных направлений внутренней и внешней политики, охране суверенитета Республики Беларусь, её национальной безопасности. Политической и экономической стабильности. За ним сохраняется ряд полномочий по осуществлению исполнительной власти.

• Администрация Президента Республики Беларусь является конституционным органом государственного управления, обеспечивающим деятельность Президента Республики Беларусь в области государственной кадровой политики и идеологии, осуществляющим подготовку, выполнение и контроль за исполнением решений Президента Республики Беларусь.

Исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет Правительство – Совет Министров Республики Беларусь – центральный орган государственного управления. Правительство в своей деятельности подотчётно Президенту Республики Беларусь и ответственно перед Парламентом Республики Беларусь. Полномочий Правительства 5 лет. Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Республики Беларусь.

Правительство Республики Беларусь – коллегиальный орган. В состав Совета Министров Республики Беларусь входят по должности Премьер – министр Республики Беларусь, Глава Администрации Президента Республики Беларусь, Председатель Правления Национального банка, Президент Национальной академии наук Беларуси, министры, Председатель Комитета государственной безопасности, Председатели государственных комитетов пограничных войск, по авиации, таможенных комитетов. Председатель Правления Белорусского республиканского союза потребительских обществ.

Для оперативного решения вопросов, которые входят в компетенцию Совета Министров, в качестве его постоянного органа действует Президиум Совета Министров.

Совет Министров как орган исполнительной власти призван осуществлять многообразные функции, и наделён широкими полномочиями во всех сферах жизни государства (экономической, социально-экономической, административно-политической). Они закреплены в Законе Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь и подчинённых ему государственных органах».

Исполнительная власть реализуется также посредством руководства Советом Министров системой подчинённых ему республиканских органов управления. Совет Министров в целях осуществления такого рода функций принимает меры по обеспечению реализации в полном объёме подчинёнными ему республиканскими органами государственного управления предоставленных им прав и полномочий; утверждает в установленном порядке положения о республиканских органах государственного управления, если иное не предусмотрено актами Президента Республики Беларусь; отменяет акты республиканских органов государственного управления, подчинённых Совету Министров, если они противоречат Конституции Республики Беларусь, законам Республики Беларусь, актам Президента, постановлениям Совета Министров, распоряжениям Премьер-министра Республики Беларусь, не соответствуют общегосударственным интересам или не имеют достаточного финансового или юридического обоснования, за исключением решений, которые могут быть отменены только Президентом Республики Беларусь.

Содержание, формы воздействия Совета Министров на подчинённые ему органы определяются в весьма общем виде. Совет Министров руководит этими государственными органами, координирует, направляет и контролирует их работу.

Указом Президента Республики Беларусь от 24сентября 2001 г. № 516 «О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчинённых Правительству Республики Беларусь» определяется необходимость в повышении статуса Министра как руководителя основной структуры в системе государственного отраслевого (функционального) управления, его роли в проведении государственной политики в соответствующей отрасли (сфере деятельности).

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 24 сентября 2001 г. № 516 в систему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчинённых Правительству Республики Беларусь, входят:

- министерства Республики Беларусь;

- Комитет государственной безопасности, Государственный комитет пограничных войск, Государственный таможенный комитет и комитеты при Совете Министров Республики Беларусь.

Наименование министров и других государственных органов управления неадекватно отражает их роль и место в системе государственных структур. Понятие «республиканский» прежде всего, идентифицируется с формой правления. В Союзе ССР понятие «республиканский» орган несло сущностную нагрузку. Республиканские министерства (государственные комитеты) представляли одно из звеньев в иерархической системе государственных органов управления в отличие от союзных. В настоящее время понятие «республиканский» орган государственного управления идентично понятию «общегосударственный».

До 1997 г. Министерства, государственные комитеты назывались центральными органами государственного управления, так в настоящее время обозначается лишь Совет Министров. Центральный государственный орган – это орган, распространяющий свою деятельность на всю территорию государства (в отличие от местного органа). Естественно, такими признаками обладают не только Совет Министров, но и министерства, государственные комитеты, комитеты при Совете Министров.

Министерство – республиканский орган государственного управления (функциональный или отраслевой), проводящий государственную политику, осуществляющий регулирование и управление в определённой отрасли (сфере деятельности) и координирующий деятельность в этой отрасли (сфере) других республиканских органов государственного управления Республики Беларусь.

Комитет при Совете Министров Республики Беларусь – республиканский орган государственного управления, реализующий функцию государственного регулирования в конкретной сфере деятельности.

Что касается государственных комитетов, то такой их характеристики в Указе от 24 сентября 2001 г. № 516 не содержится.

Для министерств, государственных комитетов, комитетов при Совете Министров как подсистем государственного управления, исполнительной и распорядительной деятельности свойственны признаки, отличающие их от других государственных органов:

- они представляют собой республиканские (центральные) органы исполнительной власти, распространяющие свои полномочия в целом на территорию Республики Беларусь;

- образуются Президентом Республики Беларусь;

- в своей деятельности подчиняются Совету Министров, а министерства и государственные комитеты по отдельным вопросам деятельности, предусмотренным законодательством, могут подчиняться Президенту Республики Беларусь.

Наконец, республиканские органы государственного управления обладают специфическими признаками, позволяющими отличать их конкретную разновидность в зависимости от содержания. В юридической литературе (как и ранее) исходят из деления органов управления на отраслевые и функциональные.

• Межотраслевые органы государственного управления представляют по существу разновидность общего управления. Они призваны обеспечить проведение единой государственной политики в масштабах страны всеми находящимися в их подчинении государственными органами управления, учреждения, учреждениями, предприятиями и другими субъектами (вне зависимости от форм и видов собственности) по реализации той или иной функции (планирование, материально-техническое снабжение, обеспечение научно-технического прогресса, организация и оплата труда и др.)

Межотраслевые органы вправе осуществлять: регулирование, издавая в пределах своей компетенции нормативные правовые акты, обязательные для исполнения всеми министерствами и другими субъектами; координацию их деятельности; оказание организационно-методической помощи; контроль за деятельностью государственных органов при осуществлении ими соответствующих функций.

Обеспечение межотраслевого управления изначально осуществлялось государственными комитетами, (исключение составляло лишь Министерство финансов). В настоящее время оно осуществляется, по существу, всеми республиканскими органами управления. Однако министерства стали основой его организационно-правовой формы. Такое управление осуществляется министерствами: финансов; экономики; по налогам и сборам; природных ресурсов и охраны окружающей среды; по чрезвычайным ситуациям; статистики и анализа. Министерство труда и социальной защиты осуществляет как отраслевое, так и межотраслевое управление.

Функции межотраслевого управления в пределах их компетенций возложены также на Комитет по земельным ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров, Комитет по материальным резервам при Совете Министров, Комитет по науке и технологиям при Совете Министров Республики Беларусь, Комитет по стандартизации, метрологии и сертификации при Совете Министров Республики Беларусь.

• Можно выделить органы управления специальной деятельности (функции). К таким государственным органам управления могут быть отнесены комитеты при Совете Министров: по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, по ценным бумагам.

Структура министерств, государственных комитетов, комитетов при совете Министров. Он в праве создавать департаменты, в том числе призванные осуществлять специальные (исполнительные, контрольные и регулирующие) функции в определённых сферах ведения, отнесённые к компетенции соответствующего министерства. Однако департаменты не обладают правами юридического лица, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь.

В систему государственных органов управления входят также объединения (учреждения), подчинённые Совету Министров. Эти объединения (учреждения) рассматриваются в качестве хозяйствующих субъектов. В то же время они осуществляют управление, координацию в отношении входящих в их систему организаций (предприятий, учреждений).

Республиканские органы государственного управления наделены компетенцией: общей для всех их форм, особенной, характерной для их отдельных форм (видов), а также конкретной, которая свойственна для отдельного министерства, государственного комитета, комитета при Совете Министров.

Компетенция республиканских органов государственного управления зависит от содержания руководимой области деятельности. Расширение рыночных отношений, утверждение экономических методов управления повлекли сокращение функций и полномочий министерств по руководству промышленностью, сельским хозяйством и другими отраслями экономики.

Министерства, государственные комитеты несут ответственность за состояние дел в таких отраслях в «пределах их компетенции». В то же время в сферах административно-политического строительства сохраняется централизованное управление.

Особенности компетенции каждого из республиканских органов государственного управления определяются индивидуальными положениями о них, а также иными законодательными актами.

Отрасли, сферы деятельности возглавляются министрами, председателями государственных комитетов, комитетов при Совете Министров Республики Беларусь.

• Местное управление – это форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решении вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории.

Исполнительным и распорядительным органом на территории области (города Минска), района, города, посёлка, сельского совета является исполнительный комитет, а на территории района в городе – местная районная администрация.

• Администрация организаций (предприятий и учреждений) – это орган, осуществляющий непосредственное управление этими субъектами. В ее состав включаются директор (управляющий, их заместители, начальники управления, отделов, специалисты и др.

Правовое положение предприятий определяется Законом от 14 декабря 1990 г. «О предприятиях» (в редакции Закона от 14 мая 2001г.).

• Государственные служащие – субъекты административно-правовых отношений, в которые они вступают в результате занятия должности в государственном аппарате путем назначения, избрания или утверждения.

Государственные служащие служат государству, выполняют его волю, выраженную в предписаниях – законов и других нормативных правовых актах; проводят в жизнь государственную политику, реализуют на практике государственные функции, представляют государство в его многообразных взаимоотношениях, решают государственные задачи в экономической, социальной и административно-политической сферах.

Оплата труда государственных служащих осуществляется, как правил, за счет государства, из государственного бюджета.

Деятельность государственных служащих Республики Беларусь, их правовое положение регулируются Законом от 23 ноября 1993 г. «Об основах службы в государственном аппарате», другими законодательными и нормативными актами.

Согласно Закону «Об основах службы в государственном аппарате» к служащим относятся граждане Республики Беларусь, которые: занимают в установленном порядке должности в аппарате Парламента, Президент Республики Беларусь, Совета Министров, Конституционного Суда, Центральной Комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, министерств, государственных комитетов и других центральных органов управления, органов местного управления; в судах, прокуратуре, государственных нотариальных конторах, органах государственного контроля, Национальном банке Республики Беларусь, в дипломатических представительствах и консульских учреждениях, таможенных органах; в других государственных органах, которые создаются Национальном собрании Республики Беларусь и его органами, Президентом Республики Беларусь; наделены соответствующими полномочиями и получают за свой труд установленную государством зарплату.

Для реализации своих властных полномочий в процессе государственного управления органы исполнительной власти используют такие правовые формы как:

издание административно-правовых актов (правовых актов управления);

заключение договоров (например, административных договоров, международных соглашений);

совершение иных юридически значимых действий, вызывающих определенные правовые последствия (составление отчетов, регистрация фактов, выдача справки о месте работы, составление административных протоколов и т.д.).

Для достижения стоящих перед ними задач субъекты исполнительной власти издают огромное число правовых актов. С их помощью устанавливаются новые юридические нормы, изменяются или отменяются старые (правотворческая деятельность), формируются новые правоотношения, изменяются, прекращаются ранее действовавшие (правоприменительная деятельность).

С каждым годом расширяется договорная практика субъектов исполнительной власти. Если в прошлом они в основном были стороной в трудовых отношениях (коллективных, трудовых договорах), то теперь они заключают много административных договоров (соглашения между разными субъектами управления, контракты о службе в милиции, вооруженных силах и т. д.).

И хотя при вступлении в гражданско-правовые сделки они выступают в другом качестве, действуют как юридические лица, их участие в гражданско-правовых договорах можно рассматривать как вспомогательную деятельность, способствующую выполнению их основной — управленческой функции. Велика роль исполнительной власти в подготовке, а часто и в заключении государственно-правовых договоров между субъектами Федерации, межгосударственных и иных международных договоров.

Осуществление субъектами управленческой деятельности, реализация возложенных на них функций выражаются в определенных юридически значимых действиях. Эти действия получили в юридической литературе наименование форм административно-правовой, управленческой деятельности. К ним относятся: издания правовых актов, проведение организационных мероприятий, осуществление материально-технических операций.

Исполнительная и распорядительная деятельность государственных органов управления в процессе руководства экономическим, социально-культурным и административно-политическим строительством реализуется прежде всего в издании правовых актов.

Правовые акты – это документы, предписания, изданные в письменной форме, имеющие государственно – властный характер, устанавливающие обязательные правила поведения либо регулирующие конкретные управленческие отношения, принимаемые управомоченным субъектом (государственным органом) в пределах его компетенции.

Правовые акты в зависимости от их юридических свойств подразделяются на нормативные и индивидуальные.

Нормативные акты содержат в себе общие правила поведения субъектов (нормы права), регулируют однотипные общественные отношения, рассчитаны на относительно длительный срок действия и много кратное применение (например, положения о министерствах, государственных комитетах, Правила дорожного движения и др.).

Индивидуальные акты содержат предписания по конкретным обстоятельствам персонифицированного характера (приказ о зачислении на работу, применение поощрений, взысканий).

Кроме того, существуют акты смешанного характера, которые содержат как общие правила (нормы права), так и индивидуальные предписания по конкретным управленческим делам.

Организационные мероприятия включают организацию работы по объединению усилий людей, работников государственного органа, объединения, предприятия, учреждения для выполнения возложенных на них функций и задач. Они выражаются в проведении совещаний, конференций, в изучении, обобщении и распространении опыта работы, организации управленческого труда.

Материально-технические операции имеют вспомогательное значение. Посредством их обеспечивается реализация других форм управленческой деятельности, например подготовка материалов для издания правового акта, сбор и обработка информационных материалов, ведение делопроизводства.

В процессе осуществления управленческой деятельности, обеспечения необходимого поведения участников общественных отношений применяются различные методы.

Методы управления – совокупность способов, приёмов, средств целенаправленного воздействия субъекта (управляющего) на сознание, волю объекта (управляемого).

Выделяют следующие методы управления: идеологические (убеждения), административные и методы стимулирования.

Реализация целей, функций и задач управления обеспечивается идеологическими методами (убеждения). Они представляют собой совокупность мер воздействия на сознание субъекта. Это находит выражение в воспитании служащих государственного аппарата, разъяснении смысла и целей принятых правовых актов и мероприятий, проводимых государственными органами. Методы идеологические (убеждения) являются основными.

Административные методы управления выражаются в административном нормотворчестве, распорядительстве, в административной юрисдикции. Они выражают отношения «власти – подчинения» между субъектами. За нарушение предписаний выше стоящих государственных органов могут применяться меры принуждения (дисциплинарные, административные).

Понятие административного правонарушения сформулировано в ст. 9 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (КоАП).

Административным правонарушением признаётся посягающее на государственный или общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

Административная ответственность наступает только в том случае, если правонарушения по своему характеру не влекут за собой в соответствии с действующим законодательством уголовной ответственности.

Всем административным правонарушениям присущи общие признаки: общественная опасность; противоправность; виновность; наказуемость деяния.

Административные взыскания тесно связаны между собой, образуют стройную систему и являются карательными по своей сути, поскольку состоят в ограничении или лишении каких либо прав или благ.

В КоАП (ст. 23-31) закреплены следующие виды административных взысканий:

а) предупреждение;

б) штраф;

в) возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения;

г) конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения;

д) лишение специального права, предоставляемого данному гражданину (права управления транспортным средством, права хоты);

е) исправительные работы;

ж) административный арет.

В условиях рыночных отношений происходит сужение применения административно-распорядительных мер и повышение самостоятельности подчинённых субъектов (органов, предприятий), творческих начал, инициативы в их работе.

Методы стимулирования как совокупность государственно-правовых мер выражаются в поощрении действий субъекта (лица) нематериальными и материальными благами и направлены на побуждение его к позитивным действиям в целях получения высших качественных и количественных показателей в работе.

Моральное стимулирование выражается в поощрении действий лица посредством вынесения благодарности, награждения Почётной грамотой, почётными медалями («Отличник здравоохранения», «Отличник культуры»), значками, присвоения почётных званий («Заслуженный юрист», «Заслуженный деятель науки» и др.), награждения орденами и др.

Методы материального стимулирования состоят в предоставлении субъекту (лицу) имущественных благ (как правило, выраженных в денежной форме). В свою очередь, этот метод подразделяется на группы: метод экономического стимулирования, метод материального поощрения.

Метод экономического стимулирования обеспечивается экономическими рычагами воздействия (хозрасчёт, кредит, экономические санкции) на поведение субъекта (предприятия, трудового коллектива).

Материальное поощрение выражается в повышении уровня оплаты труда работника, применении других мер материального поощрения (премии, награждение ценным подарком и др.).

Использование в комплексе многообразных форм и методов создаёт гарантии для эффективной работы государственных органов управления, объединений, предприятий, организаций и учреждений.

**Литература:**

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года ( с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. И 17 октября 2004 г.) – Мн.: Амалфея, 2006. – 48 с.

2. Основы права : учебник / Г.А. Василевич, А.В. Барков, Т.С. Бойко и др. ; под общ. Ред. Г.Б. Шишко. – Мн.: Амалфея, 2002.- 848 с.

3. Основы права : учебник /под общ.ред. Г.Б. Шишко.-Мн.: Амалфея,1998.- 768 с.

4. Трудовое право: учебник/В.И. Семенков, В.Н. Артёмова, Г.А. Василевич и др.; под общ. Ред. В.И. Семенкова. 2-е изд. , перераб. и доп.- Мн.: Амалфея, 2002.- 672 с.