#### Курсовая работа

на тему:

**«Исполнительная власть в системе государственного управления»**

Содержание

Введение

1. Исполнительная власть: понятие и функции

1.1 Исполнительная власть и государственное управление

1.2 Функции исполнительной власти

2. Понятие органа исполнительной власти

3. Система органов исполнительной власти в Республике Беларусь

3.1 Система и структура органов исполнительной власти

3.2 Классификация органов исполнительной власти

Заключение

Список используемых источников

Введение

В условиях глубоких общественно-политических, социально-экономических и государственно-правовых преобразований, происходящих в Республике Беларусь, перестраивается и исполнительная власть, а также система органов ее осуществляющих, которые по-прежнему выполняют огромный объем работы в сфере государственного управления. В связи с этим изучение проблем функционирования исполнительной власти Республики Беларусь приобретает новое значение. Актуальность вопроса обусловлена той исключительно важной ролью, которую призваны выполнять государственные органы благодаря своему специфическому функциональному предназначению.

В современных условиях чрезвычайно важны в научном и практическом плане исследования как содержания государственного управления, его функций, методов, так и вопросов их практического применения, организационно-правовых форм, в которых непосредственно реализуются его цели.

Государственное управление осуществляется системой специальных субъектов управления, и поскольку эта система иерархична, закономерен интерес к каждому ее звену.

Предметом рассмотрения в работе является исполнительная власть Республики Беларусь, представляющая собой единую целостную систему, в рамках которой некоторые органы государственного управления являются её составной частью и взаимодействуют с остальными.

Основной целью настоящей работы является выявление и анализ функционирования исполнительной власти в государственном управлении.

Реализация поставленной цели предполагает решение следующих задач:

* определить понятие исполнительной власти Республики Беларусь;
* сравнить понятия «исполнительная власть» и «государственное управление»;
* обозначить функции исполнительной власти Республики Беларусь;
* определить понятие органа государственной власти;
* привести классификацию органов исполнительной власти.

В науке государственного управления уделено немалое внимание исследованию проблем исполнительной власти и классификации государственных органов. Изучив мнения таких ученых как: Г.А. Василевич, В.А. Божанов, В.Н. Матарас, А.А. Соколовский, А.В. Дорошенко, В.А. Сиринько, А.Н. Бодак, И.В. Козелецкий, В.Н. Дубовицкий - можно сделать вывод, что наука государственного управления так и не выработала универсального определения исполнительной власти и классификации государственных органов.

Итак, в своей работе я сопоставлю различные классификации органов исполнительной власти и понятия исполнительной власти Республики Беларусь, и на основе работ и мнений ученых предоставлю наиболее приемлемые и исчерпывающие классификации органов исполнительной власти и понятие исполнительной власти Республики Беларусь.

1. Исполнительная власть: понятие и функции

1.1 Исполнительная власть и государственное управление

Если понимать государственную власть как совокупность полномочий, осуществляемых специальными государственными субъектами, то разграничение, разделение полномочий между ними и, в первую очередь, между органами государства - вполне естественный процесс, способствующий улучшению рациональной организации управления делами государства и общества в целом. Разграничение полномочий между различными государственными органами является одной, если не основной, составляющей концепции разделения властей.

Разделение властей не отменяет взаимодействия ветвей власти, единства государственной политики по принципиальным вопросам, единства действий всех ветвей в русле основных целей и задач государства. С другой стороны, концепция единства государственной власти не исключает размежевание различных органов, выполнение ими различных функций по осуществлению единой государственной власти [27, с. 94]. Следовательно, исполнительную власть можно характеризовать в качестве подсистемы в рамках единой государственной власти. Однако, необходимо учитывать, что в законодательстве должны фиксироваться полномочия, компетенция и функции не самой исполнительной власти, как государственно-правового института, а лишь субъектов, реализующих ее на том или ином уровне.

В соответствии с теорией разделения властей, исполнительная власть - эта одна из самостоятельных и независимых властей в государстве, которая обладает совокупностью полномочий по управлению государственными делами, включая полномочия подзаконодательного регулирования (административного нормотворчества), полномочия внешнеполитического представительства, полномочия по осуществлению различного рода административного контроля, а также иногда и законодательные полномочия, но осуществляют указанные полномочия конкретные государственные органы, а точнее, система органов государства [8, с. 29].

Принцип разделения властей един, а способы его реализации различны. В каждой стране государственный механизм имеет специфику и многочисленные особенности. Органы исполнительной власти могут принимать нормативные акты общего характера, вторгаясь в сферу законодательства (делегированное законодательство и регламентарная власть). Вместе с тем в отличие от представительных и судебных органов система органов исполнительной власти составляет единую вертикаль, т.е. нижестоящие органы и должностные лица подчинены вышестоящим и соответственно акты нижестоящих органов могут быть отменены вышестоящими.

С принятием 27 июля 1990 г. Декларации о государственном суверенитете Республики Беларусь концепция разделения властей стала рассматриваться в качестве официальной доктрины. Так, в части 3 статьи 7 закреплено, «что разграничение законодательной, исполнительной и судебной власти является важнейшим принципом существования Республики Беларусь как правового государства». Исполнительная власть в Республике Беларусь представляет собойсамостоятельнуюветвь единой государственной власти, тесно взаимодействующую с законодательной и судебной ее ветвями. Разделение властей нельзя абсолютизировать, т.к. они взаимосвязаны, что не должно приводить к подмене одной ветви власти другой, например, законодательной власти в сферу исполнительной власти и наоборот. Понимая исполнительную власть как совокупность полномочий, компетенций, реализуемых специально создаваемой системой органов, можно говорить о существовании единой государственной власти вообще и единой исполнительной власти в частности. При этом следует иметь в виду, что законодательством закрепляются полномочия, компетенция и функции не самой исполнительной власти, а лишь субъектов, реализующих их на том или ином уровне государственной организации. Так же, как органы государства не отождествляются с понятием государственной власти, система органов исполнительной власти не есть исполнительная власть. Она становится таковой и получает свое выражение в практической деятельности этих органов.

Исполнительная власть, выражающаяся в особом виде государственной деятельности, по своей сути правоприменительна. Однако, имеется в виду правоприменение особого рода. Законодательную и исполнительную ветви власти объединяет то, что они имеют дело, как правило, с будущим. Их деятельность направлена на созидание и носит в основном творческий характер, а судебная власть имеет дело с прошлым и применение требований законодательства осуществляется ею преимущественно в негативных случаях, когда произошло нарушение законодательства.

Государственное управление и исполнительная власть представляют собой сложные образования, поэтому решение вопроса о соотношении этих понятий имеет важное значение прежде всего с позиций определения системы органов исполнительной власти, их отграничения от органов иных ветвей государственной власти и соответственно от органов государственного управления.

По мнению Ю.А. Тихомирова, государственное управление следует понимать в широком и узком смыслах. В широком смысле - это «сфера организующей и распорядительной деятельности государственных органов», а в узком - «деятельность органов исполнительной власти, собственно аппарата управления»[[1]](#footnote-1)[23, c. 45]. Государственное управление, осуществляемое органами исполнительной власти, т.е. в узком смысле, характеризуется дополнительными чертами:

1. непрерывный и оперативный характер деятельности;
2. осуществление специализированных функций, требующих единообразной технологии;
3. установление юридико-функциональных режимов;
4. применение мер административной ответственности;
5. деятельность иерархически построенного аппарата управления;
6. профессиональный персонал [23, с. 46].

Б.М. Лазарев определяет государственное управление как «организующую, исполнительно-распорядительную деятельность органов государства, осуществляемую на основе и во исполнение законов и состоящую в повседневном практическом выполнении функций государства»[14, c. 11]. В данном определении внимание обращено на тот факт, что государственное управление выполняет функцию организационного начала, а лишь во вторую очередь исполнительно-распорядительную функцию.

Позиция Б.Н. Габричидзе немного иная, он полагает, что поскольку организационное начало присуще также представительным и законодательным органам, следовательно, оно не является характерным признаком государственного управления, которое автор определяет как «осуществление от имени, по поручению и уполномочию государственного управления, то есть исполнительной и распорядительной деятельности, в сферах и областях экономического и социального развития гражданского общества»[5, с. 29]. Здесь же поясняется, что управление - это исполнительная и распорядительная деятельность*,* а не какая-то иная или замещающая эту деятельность. В названной деятельности органично сочетаются элементы правотворческой и судебной деятельности, присущие другим ветвям власти - законодательной и судебной [5, с. 27]. На мой взгляд, к достоинствам данного определения следует отнести, во-первых, объединение в одной дефиниции широкого и узкого подходов к рассмотрению государственного управления и, во-вторых, выход за пределы только одного субъекта государственно-управленческой деятельности - органа государственного управления.

Итак, определить государственное управление можно какисполнительно-распорядительную деятельность органов государственного управления, иных субъектов государственного управления в различных сферах и областях (отраслях) государственной и общественной жизни.

По справедливому замечанию Ю.М. Козлова, исполнительная власть, являясь ветвью единой государственной власти, не может отождествляться с видом государственной деятельности, т.е. с государственным управлением, которое является лишь формой ее практической реализации [9, с. 17]. Следовательно, понятие государственного управления более широкое по сравнению с исполнительной властью, т.к. последняя производна от государственного управления и призвана определить объем и характер государственно-властных полномочий, реализуемых в процессе государственно-управленческой деятельности.

Представляется, что понятие «исполнительная власть» является стержневым в государственном управлении и представляет собой содержательное, сущностное выражение, отражение динамики государственно-управленческой деятельности и своего рода ее следствие.

1.2 Функции исполнительной власти

Говоря о функциях исполнительной власти, её органов, следует отметить, что понятия «задачи», «цели» и «функции», хотя и соотносимые, тесно взаимосвязанные, но не совпадающие. Также, как рассматривая цели, задачи государства в целом, их нельзя ни противопоставлять, ни отождествлять. Цели и задачи государства, исполнительной власти, их органов имеют исходное значение по отношению к их функциям, являются их непосредственной предпосылкой. Если цель - это то, к чему стремятся, что надо осуществить (например, построение правового государства), то задача - это то, что требует исполнения, разрешения [19, с. 473], т. е. задача является более близкой предпосылкой функции, нежели чем цель. В задачах концентрируется и преломляется конкретное воздействие экономики, политики на развитие функций государства, ветвей государственной власти и их органов. Поэтому не случайно в нормативных актах, закрепляющих правовой статус органа исполнительной власти, как правило, эти понятия не отождествляются.

Следовательно, к содержанию функций следует относить лишь процессуальную сторону, т. е. процесс функциональной деятельности, деятельность государства, исполнительной власти, их органов.

То же относится и к «средствам осуществления функций», которыми являются государственный механизм (аппарат) как материальный носитель функций, право (полномочия и обязанности) как средство реализации функций. Без указанных средств функциональная деятельность невозможна, но это не означает, что они являются структурными элементами самих функций. Поэтому если цели, задачи являются предпосылками функций исполнительной власти и её органов, а функции являются средством их реализации, выполнения, то право, механизм государства являются средствами реализации функций.

Тесная взаимосвязь функций исполнительной власти и такого средства их осуществления как право подчёркивает, что одним из важных вопросов является правовое установление функций исполнительной власти в деятельности её органов, т.е. последние должны иметь нормативно определённую компетенцию, обеспечивающую качественное выполнение исполнительной власти.

По мнению Ю.А. Тихомирова на каждую сферу (экономическую, политическую) как объект деятельности органов исполнительной власти «накладывается» соответствующая функция, состоящая из общих и специальных полномочий, которые служат мерой поведения органов, их самостоятельности в выполнении задач, выражением конкретного вида решений и действий. Предлагается следующая классификация: 1) руководящие функции-полномочия: «руководит», «направляет», «решает», «определяет», «утверждает»; 2) регулирующие функции-полномочия: «регулирует», «устанавливает», «обеспечивает; 3) расчётно-аналитические функции-полномочия: «разрабатывает», «изучает», «подготавливает», «рассматривает», «оценивает»; 4) организационные функции-полномочия: «организует», «согласовывает», «инструктирует», «содействует»; 5) контрольные функции-полномочия: «проверяет», «заслушивает», «контролирует». Каждое полномочие, в свою очередь, может быть дифференцировано. Например, полномочие «решает» можно выразить как решение, принимаемое «самостоятельно», «совместно», «по согласованию», «предварительно» [23, с. 214].

Данная классификация, несмотря на объёмность и комплексность, не является исчерпывающей. Вероятно, следовало бы включить такие функции органов исполнительной власти, как прогнозирование, планирование, учёт.

Наиболее важным элементом компетенции органа исполнительной власти называют права и обязанности [14, с. 102]. Полномочия входят в компетенцию в качестве составной части, поскольку компетенция более широкое понятие, чем полномочия. Компетенция предоставляется любому органу, в том числе и органу исполнительной власти для осуществления своих задач и функций. Поэтому составными элементами компетенции являются не задачи и функции, а права и обязанности осуществлять предусмотренные в правовом акте задачи и функции. Поэтому элементом компетенции следует считать право органа решать эти вопросы, дела (например, рассмотрение обращения гражданина и принятие по нему решения), хотя сами данные вопросы, как и формы работы органа не могут быть элементом компетенции [11, с. 239].

Каждая из функций исполнительной власти, её органов даже применительно к одним и тем же управляемым объектам в разной степени нуждается в подкреплении конкретными властными полномочиями[12, с. 247]. Например, чтобы осуществлять прогнозирование каких-либо экономических и социальных процессов, властные полномочия могут и не потребоваться, а чтобы инспектировать работу каких-либо объектов, необходимо, как минимум, обладать правом официальной констатации выявленных недостатков и нарушений, дачи предписаний об их прекращении и устранении.

Поскольку исполнительная власть в известном смысле производна от государственного управления, поэтому оправданным является рассмотрение функций исполнительной власти в определённом «отрыве» от функций государственного управления. Будучи одной из ветвей единой государственной власти, исполнительная власть выполняет также собственные функции, задающие основные направления деятельности её органов. Исполнительная власть гораздо полнее, «реальнее» чем иные ветви власти представляет функциональную направленность государства.

Кроме классификации Ю. А. Тихомирова существуют и другие. Например, Ю.Н. Старилов выделяет следующие основные функции современной исполнительной власти: 1) исполнительная (правоприменительная) функция, т.е. функция исполнения Конституции; 2) «правозащитная» функция, т.е. функция соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина; 3) социально-экономическая функция, т.е. создание условий дляразвития хозяйственного строительства, социально-культурного и административно-политического управления; 4) функция обеспечения законности и соблюдения конституционного порядка в стране; 5) регулирующая функция, в рамках которой осуществляются функции государственного управления: руководство, контроль и т.д.; 6) нормотворческая функция, в соответствии с которой органы исполнительной власти осуществляют в установленных законом пределах деятельность по принятию нормативных актов; 7) охранительная (юрисдикционная) функция, т.е. означающая, что органы исполнительной власти законодательно наделены полномочиями по применению к юридическим и физическим лицам мер государственного (административного) принуждения в случае, если указанными лицами нарушаются нормы законодательства [24, с. 195].

К.С. Бельский делит их на два уровня. К первому уровню относит три основные функции исполнительной власти: 1) функция охраны общественного порядка и обеспечения национальной безопасности; 2) регулятивно-управленческая функция по руководству экономикой, финансами, здравоохранением, обороной, внутренними и внешними делами государства; 3) функция обеспечения прав и свобод граждан. Ко второму уровню функций исполнительной власти, имеющих вспомогательный характер, автор относит нормотворческую, оперативно-исполнительную и юрисдикционную функции [1, с. 20]. Подход К.С. Бельского к выделению функций исполнительной власти на два уровня является оправданным. Однако, по мнению В. Н. Дубовицкого, в первый уровень входит только одна функция - исполнительно-распорядительная (управленческая) [8, с. 65]. Она является своего рода главной и отправляющей. К основным (общим) функциям исполнительной власти следует отнести: 1) регулирующую; 2) правоприменительную; 3) нормотворческую; 4) юрисдикционную. Эти функции следуют за главной функцией и обеспечивают её реализацию. Указанные функции находятся в тесной взаимосвязи и содержание одной может перекрывать содержание другой. Представляется, что данная классификация, не претендуя на бесспорность, является наиболее оправданной и полной, она отражает всю сферу действий исполнительной власти.

1. Понятие органа исполнительной власти

Из части 1 статьи 106 Конституции следует, что единственным органом, осуществляющим исполнительную власть в Республике Беларусь, является Правительство - Совет Министров Республики Беларусь - центральный орган государственного управления. Но в статье 107 закреплено положение, что Правительство Республики Беларусь руководит системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти.

Исполнительная власть как одна из ветвей государственной власти обладает рядом особенностей, что, безусловно, должно отражаться на характере и определении органа исполнительной власти. В современной научной и учебной юридической литературе встречаются различные точки зрения относительно понятия органа исполнительной власти. Например, В.М. Манохин считает, что орган исполнительной власти - это часть государственного аппарата, действующего от имени государства и по его поручению, имеющего государственные полномочия, территориальные масштабы своей деятельности, источники финансирования [16, с. 67]. Однако, данное определение не раскрывает специфических черт органа исполнительной власти, а указывает лишь на признаки, характерные только для органа государства в целом.

Наиболее удачным, на мой взгляд, является определение Б.Н. Габричидзе. Он дает следующее определение органа исполнительной власти. Орган исполнительной власти - это составная часть механизма (системы) исполнительной власти; он действует в сфере исполнительной власти; выступает по поручению и от имени государства, осуществляет деятельность исполнительно-распорядительного характера, обладает собственной компетенцией, имеет свою структуру, применяет присущие ему формы и методы деятельности [5, с. 373]. В нем наиболее полно раскрыты характерные особенности органов исполнительной власти. Давая характеристику органу исполнительной власти, совершенно верно и обоснованно, привязать его в первую очередь не к органу государственного управления и, соответственно, к государственному управлению, а именно к исполнительной власти и соответственно к органу государства. Однако, утверждение о том, что орган исполнительной власти действует только в сфере данной власти не бесспорно, так как осуществляя административную юрисдикцию орган исполнительной власти в определенной мере «вторгается» в судебную власть.

Представляется, что основнымипризнаками органа исполнительной власти являются следующие:

1) орган государства;

2) составная часть механизма (системы) исполнительной власти;

3) осуществляет деятельность исполнительного и распорядительного характера;

4) применяет присущие ему формы и методы деятельности совершенно верно и обоснованно[8, c. 93].

Именно эти четыре признака, по мнению В. Н. Дубовицкого, и следует выделять. Первых два признака являются определяющими, главными, из которых следуют уже иные признаки. Приведенные признаки позволяют разграничить понятия «орган исполнительной власти» и «орган государственного управления».

Орган исполнительной власти - это всегда орган государства и орган государственного управления, в то время как не всякий орган государства и орган государственного управления являются органом исполнительной власти. Категории «орган государства» и «орган государственного управления» более широкие, нежели «орган исполнительной власти». Так, к органам государства относятся не только органы исполнительной ветви власти, но и органы законодательной, судебной, контрольной власти. Во-вторых, понятия «орган государства» и «орган государственного управления» также не совпадают, так как не каждый орган государственного управления является органом государства. Например, комитеты, управления, отделы местных органов управления, администрации государственных предприятий, организаций и учреждений, хотя и относятся к органам государственного управления, но не являются органами государства. И, в-третьих, правовое положение органов исполнительной власти в отличие от органов государственного управления во многом предопределяется тем, что они в своей основе в большей степени становятся органами политического руководства, проводящими государственную политику в определенных сферах и областях.

Итак, органом исполнительной власти является составная часть механизма исполнительной власти; действующая в сфере исполнительной власти; выступающая по поручению и от имени государства; осуществляющая деятельность исполнительно-распорядительного характера; обладающая собственной компетенцией и структурой.

3. Система органов исполнительной власти в Республике Беларусь

3.1 Система и структура органов исполнительной власти

В философских словарях понятие «система» определяется как объединение некоторого разнообразия в единое и четко расчлененное целое, элементы которого по отношению к целому и другим частям занимают соответствующие им места; как совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которая образует определенную целостность, единство [28, с. 584].

«Структура» - совокупность устойчивых связей объекта, обеспечивающих сохранение объекта, обеспечивающих сохранение его основных свойств при различных внешних и внутренних изменениях; основная характеристика системы, ее постоянный аспект[8, с. 629]. По мнению В.Н. Дубовицкого, «в данном определении понятия структуры указание на внутренние устойчивые связи и то, что они обеспечивают целостность объекта и своего рода тождественность самому себе, а главное указание на постоянный характер связи системы и структуры не являются совершенно верными. Подобное ограничение излишне, так как в ряде отраслей знания, в том числе и в правоведении, рассматриваются объекты с переменной, нестационарной структурой» [[2]](#footnote-2).

В настоящее время в юридической литературе нет единого понимания терминов «система органов» и «структура органов» [21, с. 132]. По замечанию В.С. Прониной, увлечение некоторых юристов социологией привело к тому, что без учета принципов сложившихся наименований в законодательстве стали использовать понятие «структура органов» и для характеристики природы органов и даже для определения целых систем органов, хотя ранее юристы правильно использовали этот термин для определения внутреннего строения какого-либо органа, при установлении его структурных подразделений и соответственно при определении общего штатного расписания органа [20, с. 32]. Понятие «система органов», с точки зрения юридической, более точное и рассматривается как соединение факторов, явлений и т.п. в одно законченное целое, либо оно расшифровывается как совокупность частей, связанных общей функцией, а «единая система» предполагает определенную связь по вертикали и обозначает не что иное, как совокупность различных объектов управления, подведомственных соответствующему центру (министерствам, госкомитетам, ведомствам).

Структура органов исполнительной власти - это перечень конкретных органов, относящихся к этой ветви власти и действующих в конкретный период времени с указанием их подчиненности.

Система органов исполнительной власти представляет собой совокупность органов исполнительной власти, установленных законодательством, имеющих свое специальное назначение (осуществление деятельности исполнительного и распорядительного характера), организационную структуру и нормативно определенную компетенцию для решения задач и однородных по своей природе управленческих функций. При характеристике системы органов исполнительной власти в отличие от их структуры главным является не перечень органов исполнительной власти, а формы этих органов (министерства, государственные комитеты, агентства и т.д.), которые также имеют подчиненные им системы и структуры органов [25, с 53]. Структура органов исполнительной власти характеризует наличие определенной системы органов в тот или иной период времени.

Структура органов исполнительной власти более подвижна, чем их система и может неоднократно изменяться в течение деятельности, например, одного правительства. Так, одни министерства, государственные комитеты или иные ведомства, подчиненные правительству, могут создаваться, другие - преобразовываться, третьи - ликвидироваться.

Поскольку для системы органов исполнительной власти на первый план выходит «структура форм» органов, то для ее характеристики и определения факторов необходимо в большей мере учитывать политико-правовую концепцию построения государства в целом и взаимосвязь между его органами в частности. Иначе говоря, при определении системы органов исполнительной власти следует учитывать такие основы формирования государства и его органов, как тип государства, формы организации и деятельности публично-политической власти и ее взаимоотношения с индивидами как субъектами права, государственного устройства и политического режима. Следовательно, поскольку понятие системы органов исполнительной власти носит «стратегический характер» по отношению к структуре, то и определяющие ее факторы имеют более объемный по теоретическому содержанию масштаб.

Тем не менее, грань отличия между системой органов и ее структурой в определенной мере относительна. Конечно, в систему органов исполнительной власти включается ее структура, которая состоит из форм органов, которые в свою очередь, являясь системой (например, система государственных комитетов), включает структурные элементы, которые представляют собой их конкретный перечень, т.е. частей этой системы. То же относится и к таким структурным элементам системы органов исполнительной власти, которые являются низовыми звеньями в ее структурной иерархии. Так, в качестве системы может выступать конкретная местная администрация района в любом городе Беларуси, в структуру которой входят: руководство местной администрации (глава администрации, его заместители, управляющий делами), управления, отделы, комитеты [25, с. 37]. Вместе с тем сами местные администрации являются структурным элементом как системы местных органов исполнительной власти, так и системы исполнительных органов Республики Беларусь в целом.

Соотношение понятий «система» и «структура» укладывается в рамки философских категорий «часть и целое», выражающих отношение между совокупностью предметов и связью, которая объединяет эти предметы и приводит к появлению у совокупности новых (интегративных) свойств и закономерностей, не присущих предметам в их разобщенности. Благодаря этой связи образуется целое, по отношению к которому отдельные предметы выступают в качестве ее частей [28, с. 735]. Таким образом, будет не верным понимать систему органов исполнительной власти как перечень этих органов, являющихся элементами как структуры, так и самой системы.

Иногда правотворческому органу с позиций юридической техники довольно сложно объединить различные по форме и видам органы исполнительной власти и тогда он, исходя из соображений стройности, выделяет их отдельной частью, обозначая как «иные органы исполнительной власти». При таком подходе форма носит более общий характер, но, как правило, отражает определенный иерархический срез разновидовых органов в системе исполнительной власти.

Сказанное позволяет прийти к выводу о том, что при определенной взаимосвязи таких понятий, как «структура», «система», «форма», «вид», «перечень» их следует различать и соответственно разграничивать применение по отношению к органам исполнительной власти.

Довольно сложно решить вопрос о юридической природе органов государственного управления, непосредственно подчиненных и подконтрольных Президенту Республики Беларусь. Задачи, функции и полномочия Президента Республики Беларусь столь многообразны и сложны в силу возложенных на него обязанностей в политической сфере, в экономической и социальной областях, в иных отраслях и направлениях государственной деятельности, что для их реализации необходим соответствующий аппарат или соответствующие органы. Поэтому значительный объем работы Президент осуществляет через органы государственного управления (структурные подразделения), образуемые им и подчиненные непосредственно ему. Следует согласиться с А.Н. Крамником в том, что данные органы государственного управления построены по функциональному признаку, имеют надведомственные полномочия внешнего качества, а сам термин «аппарат» в рассматриваемом случае не отражает полностью сущность и предназначение названных структур и, конечно, не подчеркивает тождественность, например, с Аппаратом Совета Министров и аппаратами иных государственных органов и по правовому статусу, находящемуся на более высокой ступени [11, с. 310].

Поскольку исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет Правительство - центральный орган государственного управления (часть 1 статьи 106 Конституции), которое «руководит системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти» (абзац 2 статьи 107 Конституции), то логично, чтобы ряд функций и соответственно органов государственного управления должны находиться «под руководством» Совета Министров Республики Беларусь. Конституционные положения в целом и в частности пункт 7 статьи 84 Конституции (Президент определяет структуру Правительства Республики Беларусь, назначает на должность и освобождает от должности заместителей Премьер-министра, министров и других членов Правительства), предоставляет Президенту широкие возможности определять не только структуру, но и систему органов исполнительной власти.

* 1. Классификация органов исполнительной власти Республики Беларусь

Классификация - это определение места в системе любой единицы (объекта), а тем самым установление между ними наличия некоторых связей [28, с. 523].

Каждая социальная система, в том числе и система органов исполнительной власти в Республике Беларусь, выступая по отношению к окружению как единое целое, в той или иной мере детерминирует действия входящих в нее элементов (групп, индивидов, органов и т.д.). Эта детерминация проявляется в классификации органов исполнительной власти.

Как известно, в научной классификации свойства объекта должны быть поставлены в функциональную связь с его положением в определенной системе. Различают искусственную и естественную классификации. В основе искусственной классификации, как правило, лежат несущественные признаки. Вариантом искусственных классификаций являются различные вспомогательные классификации типа алфавитных указателей и т.д. В естественной классификации, которая называется систематикой, максимальное количество существенных признаков объекта определяется его положением в системе и предполагается нахождение значимого критерия для разграничения. При этом естественные классификации часто рассматриваются как шаг на пути создания содержательно обоснованных типологий.

Отталкиваясь от таких существенных признаков, как единство системы и ее целостность, качество иерархических вертикальных взаимосвязей и соподчиненность уровней и звеньев исполнительной власти, факторы функциональной общности, единые во многом принципы построения и деятельности составных частей, элементов рассматриваемой системы и др., необходимо все же классифицировать органы исполнительной власти Республики Беларусь, хотя и не исключено, что классификация вряд ли будет носить исчерпывающий и бесспорный характер в силу указанных сложностей.

Органы исполнительной власти, как органы государства в целом, так и органы государственного управления, в частности, можно классифицировать по ряду признаков и, прежде всего, в зависимости от организационного устройства, организационных форм, характера компетенции, способа образования, порядка решения подведомственных вопросов и т.д. В зависимости от критерия, который положен в основу классификации, можно выделить следующие виды органов исполнительной власти Республики Беларусь.

1. По организационно-правовым формам различаются:

а) Президент;

б) Правительство - Совет Министров;

в) министерства;

г) государственные комитеты;

д) исполнительные комитеты;

е) администрации районов в городах [26, с 144].

Организационно-правовые формы органов исполнительной власти сами по себе не всегда определяют их место, назначение, характер компетенции, принципы, лежащие в основе порядка разрешения подведомственных дел. Эти параметры закрепляются в нормативно-правовых актах, устанавливающих правовой статус тех или иных органов.

Президент Республики Беларусь осуществляет государственную власть в качестве Главы государства, возвышаясь над законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти. Определяя внутреннюю и внешнюю политику, обеспечивая преемственность и взаимодействие органов государственной власти и осуществляя посредничество между ними (части 1, 2 статьи 79 Конституции), он организационно не входит в систему какой либо ветви государственной власти, но основной удельный вес полномочий и их характер позволяет отнести его к особым органам исполнительной власти.

Министерство, государственный комитет - республиканский орган государственного управления (функциональный или отраслевой), проводящий государственную политику и осуществляющий регулирование и управление в определенной отрасли (сфере деятельности) и координирующий деятельность в этой отрасли (сфере) других республиканских органов государственного управления Республики Беларусь[[3]](#footnote-3). Из данного определения можно сделать два вывода: во-первых, министерства и государственные комитеты проводят «государственную политику», и, во-вторых, не проводится различие между министерством и государственным комитетом по характеру компетенции, т.е. они могут быть как отраслевыми, так и функциональными (межотраслевыми).

2. Учитывая территориальный масштаб деятельности органов исполнительной власти, их можно классифицировать на:

а) общереспубликанские;

б) местные [4, с 176].

И первые, и вторые включают в себя большое и неоднородное количество органов. К общереспубликанским (общегосударственным) органам относятся две группы органов исполнительной власти: центральные (Правительство — Совет Министров Республики Беларусь) и республиканские (министерства, государственные комитеты). Данные органы именуются в Конституции (ст. 106) и законодательстве соответственно «центральный орган государственного управления» и «республиканский орган государственного управления».

Местными органами исполнительной власти являются те, которые свою деятельность распространяют на соответствующую административно-территориальную единицу. К ним относятся исполнительные комитеты всех трех уровней и местные администрации районов в городах. В Конституции Республики Беларусь они именуются «местное управление» и «местные исполнительные и распорядительные органы».

3. В зависимости от характера компетенции (или содержания деятельности) выделяются органы исполнительной власти:

а) общей;

б) отраслевой;

в) межотраслевой (функциональной;

г) специальной компетенции [5, с. 655].

Органы исполнительной власти, общей компетенции осуществляют руководство на подведомственной территории всеми или большинством отраслей и сфер деятельности государственного управления. К органам исполнительной власти общей компетенции относятся Совет Министров -Правительство Республики Беларусь, исполнительные комитеты местных органов управления и местные администрации районов в городах. Органы общей компетенции являются коллегиальными.

Органами исполнительной власти отраслевой компетенции являются те, которые проводят государственную политику и осуществляют регулирование и управление порученными им отраслями хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства. К органам исполнительной власти отраслевой компетенции относятся только республиканские органы государственного управления, т.е. ряд министерств и государственных комитетов.

Органы исполнительной власти межотраслевой компетенции выполняют специальные функции для всех или большинства отраслей и сфер деятельности (управления). Данные органы наделены надведомственными полномочиями по отношению к организационно неподчиненным им управляемым объектам [27, с. 302], т.е. они обеспечивают координацию, согласованность и единство действий при решении общегосударственных или межотраслевых задач. Границы действия органов исполнительной власти межотраслевой компетенции значительно шире, чем у органов отраслевой компетенции, т.к. их деятельность является функциональной и распространяется на все или большинство отраслей управления. В отличие от отраслевого (так называемого «линейного») управления, представляющего собой совокупность вертикальных правоотношений, при межотраслевом управлении имеют место горизонтальные правоотношения. Традиционно к органам межотраслевой компетенции относят государственные комитеты, например, Государственный комитет по стандартизации, Государственный комитет по науке и технологиям и др.

Некоторые авторы выделяют органы исполнительной власти специальной компетенции и относят к ним те, которые осуществляют преимущественно одну и ту же функцию государственного управления.

4. По порядку (способу и процедуре) формирования органы исполнительной власти можно классифицировать на:

а) избираемы;

б) образуемые;

в) назначаемые [26, с. 148].

Избираемые органы исполнительной власти, как, например, в России администрации административно-территориальных образований, в Республике Беларусь отсутствуют, за исключением Президента Республики Беларусь, который, входит в систему органов исполнительной власти.

Образуемые органы исполнительной власти могут учреждаться как новые органы, создаваться на базе реорганизованных органов, ликвидироваться с передачей их функций другим органам, ликвидироваться вместе с их функциями в случае, если отпала необходимость в осуществлении соответствующих функций и полномочий.

5. По порядку разрешения подведомственных вопросов различаются на:

а) коллегиальные;

б) единоначалъные [26, с. 149].

Коллегиальные органы - это организационно и юридически объединенные группы лиц, которым принадлежит приоритет в принятии решений по наиболее важным вопросам компетенции данных органов. В коллегиальных органах решения принимаются большинством их членов в сочетании с персональной ответственностью за их исполнение, за руководство порученными участками работы. К данным органам исполнительной власти относятся Совет Министров Республики Беларусь, исполнительные комитеты всех трех уровней и местные администрации районов в городах.

Единоначальными органами являются те, в которых решающая роль в принятии и осуществлении решений по вопросам их компетенции принадлежит возглавляющим данные органы руководителям. Единоначалие обеспечивает оперативность руководства, создает возможность для использования индивидуальных способностей и опыта руководителей, повышает их персональную ответственность за результаты работы органа. Единоначальными органами исполнительной власти в Республике Беларусь являются министерства и государственные комитеты.

Заключение

Подводя итоги рассмотрения проблем функционирования исполнительной власти Республики Беларусь теоретического и практического характера, можно сделать вывод, что такие дефиниции как «государственная власть», «исполнительная власть», «орган государства», «орган исполнительной власти» досконально не отражены в нормативно-правовых актах.

Следует согласиться с мнением В. Н. Дубовицкого, что необходима разработка концептуальной программы развития исполнительной власти в Республике Беларусь и принятия закона «О системе органов исполнительной власти Республике Беларусь» [8, с. 159], что позволит устранить неточности, а подчас и противоречия, содержащиеся в действующих нормативно-правовых актах. Придание Правительству Республики Беларусь статуса высшего органа в системе органов исполнительной власти от государственных органов других ветвей власти и, прежде всего, от органов государственного управления.

Основываясь на концепции разделения властей, рассмотренных мнениях и взглядах ученых, можно сделать вывод, что исполнительная власть является одной из самостоятельных и независимых властей в государстве, которая обладает совокупностью полномочий по управлению государственными делами, включая полномочия подзаконодательного регулирования (административного нормотворчества); полномочия внешнеполитического представительства; полномочия по осуществлению различного рода административного контроля; а также иногда и законодательные полномочия. Однако, осуществляют указанные полномочия конкретные государственные органы, а точнее, система органов государства.

Данное понятие является стержневым в государственном управлении и представляет собой содержательное, сущностное выражение, отражение динамики государственно-управленческой деятельности и своего рода ее следствие.

Исходя из определения исполнительной власти, представляется, что органом исполнительной власти является составная часть системы исполнительной власти, который действует в сфере исполнительной власти; выступает по поручению и от имени государства; осуществляет деятельность исполнительно-распорядительного характера; обладает собственной компетенцией; имеет свою структуру; применяет присущие ему формы и методы деятельности. Следовательно, категории «орган государства» и «орган государственного управления» более широкие, нежели «орган исполнительной власти».

Список используемых источников

Бельский К.С. О функциях исполнительной власти, - М.: Юрист, 1995. - 189 с.

Бодак А.Н. Конституционно-правовые проблемы нормотворческой деятельности органов исполнительной власти Республики Беларусь: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: защищена 09.03.05: утверждена 25.05.05: 12.00.02 / Бодак Алла Николаевна. - Минск, 2005. – 129 с.

Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1991. - №31.

Василевич Г.А. Органы государственной власти Республики Беларусь, Конституц.-правовой статус: Учеб. пособие / Бел. негос. ин-т правоведения. - 2-е изд., доп. - Мн.: Науч.-образоват. о-во с огранич. ответственностью "Бип-С", 1999. – 243 c.

Габричидзе Б.Н. Курс административного права РФ, - М.: «Дашков и К», 2003. - 978 с.

Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции // Государство и право. – 2002. -№3. - 121 с.

Дорошенко А.В. Статус и роль исполнительной власти в политической системе общества: Дис. На соиск. учен. степ. канд. полит. наук: 23.00.01: 21.11.2001: 27.03.2002 / Дорошенко Александр Валерьевич. - Мн., 2001. 142 с.

Дубовицкий В.Н. Исполнительная власть в Республике Беларусь: понятие и система органов, - Минск: Белорусская наука, 2006. - 173 с.

Козлов Ю.М. Административное право РФ, - М.: Зерцало, 1997.- 678 с.

Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) - Мн.: «Амалфея», 2005. – 48 с.

Крамник А.Н. Курс административного права Республики Беларусь, - Минск.: ООО «Тесей», 2002. - 606 с.

Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки, - М.: «Юридич. лит.», 1988. - 318 с.

Лазарев Б.М. Компетенция органов управления, - М.: «Юридич. лит.», 1972. - 280 с.

Лазарев Б.М. Управленческие процедуры, - М.: Наука, 1988. – 271 с.

Малый А.Ф. Органы государственной власти области: проблемы организации: Монография / А.Ф.Малый. - Архангельск: Изд-во Помор. гос. ун-та, 1999. – 237 с.

Матарас В.Н. Правовые аспекты исполнительной власти в Беларуси: история и современность: Дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук: 12.00.01 / АН Респ. Беларусь, Ин-т философии и права. - Мн., 1995. 132 с.

Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, - 2000. - №8. – 2/137

Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, - 2002. - №65. – 1/3731

Ожегов С.И. Словарь синонимов русского языка, - М.: Технологии, 2003. – 726 с.

Пронина В.С. Правовое регулирование органов исполнительной власти // Журнал российского права. — 1998. — № 2. – 78 с.

Разумова Л.Т. Конституционные основы деятельности органов власти / Л.Т.Разумова. - Минск: Право и экономика, 2005. – 190 с.

Русакевич В.В. О повышении эффективности работы исполнительных и распорядительных органов Республики Беларусь по решению задач экономического и социально-культурного строительства: Материалы респ. совещ., г. Минск, 24-25 апр. 1998 г. / Редкол.: и др. - Мн.: Беларусь, 1998. - 175 с.

Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса, - М.: Юринформцентр, 1998. - 798 с.

Старилов Ю.Н. Курс административного права, - М.: Наука, 2002. – 357 с.

Соколовский А.А. Республиканские и местные органы исполнительной власти и управления в современных социально-экономических условиях: Учеб. пособие для вузов / А.А.Соколовский. - Мн.: БГУ, 2000. – 101 с.

Соколовский А.А. Исполнительная власть Республики Беларусь / А.А. Соколовский. - Мн.: Бел. гос. ун-т, 2001. – 266 с.

Чиркин В.Е. Основы сравнительного государствоведения, - М.: Изд. дом «Артикул», 1987. – 351 с.

Философский энциклопедический словарь, - М.: Наука, 1989. - 913 с.

1. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса, -М.: Юринформцентр, 1998. с. 45 [↑](#footnote-ref-1)
2. Дубовицкий В. Н. Исполнительная власть в Республике Беларусь: понятие и система органов, - Минск: Белорусская наука, 2006. с.106 [↑](#footnote-ref-2)
3. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, - 2002. - №65. – 1/3731 [↑](#footnote-ref-3)