

4. О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним: Закон Респ. Беларусь, 22 июля 2002 г. № 133-З; в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.01. 2010 г. № 109-З // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2010.

5. Инвестиционный кодекс Республики Беларусь, № 37-З от 22.06. 2001 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь № 55-З от 09.11. 2009 г. // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2010.

6. Об иностранных инвестициях на территории Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 14 нояб. 1991 г., № 1242-ХП // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2002.

7. Об инвестиционной деятельности в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 29 мая 1991 г., № 824-ХП // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2002.

8. Об утверждении временного положения о порядке государственной регистрации договоров аренды зданий, сооружений, нежилых помещений: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 20 сент. 2000 г., № 1452// Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2002.

*Статья поступила
в редакцию 22.09. 2010 г.*

А.В. ГАВРИЛЕНКО

СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

В настоящее время в юридической литературе весьма активно обсуждается проблема формирования гражданского общества и правового государства, но без надлежащего уровня законности и правопорядка все эти рассуждения могут остаться благими намерениями. Укрепление данных компонентов — один из путей преодоления правовой безграмотности и нигилизма, отдельные проявления которых наблюдаются в современном белорусском обществе.

Законность — неотъемлемый атрибут существования и развития демократически организованного общества. Она необходима для обеспечения свободы и реализации прав граждан, образования и функционирования гражданского общества, осуществления демократии, научно обоснованного построения и рациональной деятельности государственного аппарата. Законность обязательна для всех элементов государственного механизма, каждого отдельного гражданина, общества в целом. Проблемам обеспечения и укрепления законности уделялось должное внимание в юридической науке как советского периода, так и на современном этапе. В целях обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении создан и действует особый государственно-правовой механизм, состоящий из двух основных элементов: организационно-структурных формирований и организационно-правовых методов [1, 258].

Используемые для обеспечения законности государственными органами и гражданами формы, приемы и методы образуют определенную систему, имеющую ряд общих признаков. В то же время таким методам и фор-

Антон Владимирович ГАВРИЛЕНКО, аспирант кафедры теории и истории права Белорусского государственного экономического университета.

мам присуща своя специфика, обусловленная кругом решаемых задач, объемом полномочий как органа, так и отдельных должностных лиц. Конечной целью всей деятельности, направленной на обеспечение законности, является соответствие возникающих административных правоотношений правовым нормам. Особенно важным является обеспечение законности в сфере государственного управления, так как неправомерные действия государственных органов и должностных лиц способны нанести значительный ущерб правам и свободам граждан. Чаще всего критерием систематизации способов обеспечения законности является зависимость от субъекта контролирующего воздействия.

Известный советский ученый-административист профессор А.Е. Лунев выделял следующие формы и методы обеспечения законности: контрольно-надзорная деятельность Советов народных депутатов; деятельность органов прокурорского надзора; судебный контроль; арбитражный контроль; партийный контроль; государственный контроль; внутриведомственный контроль, общественный контроль [2, 29].

В своих трудах по административному праву профессор С.С. Бородин придерживался следующей классификации видов контроля: контроль, осуществляемый Президентом; контроль органов законодательной (представительной) власти за деятельностью органов исполнительной власти; контроль органов судебной власти за деятельностью органов исполнительной власти; контроль, осуществляемый органами исполнительной власти [3, 249]. Профессор В.С. Четвериков к этой классификации добавляет общественный контроль [4, 745]. Российский ученый в области административного права профессор Д.Н. Бахрах придерживается следующей классификации видов контроля: президентский контроль; парламентский контроль; деятельность Уполномоченного по правам человека; контроль органов исполнительной власти; судебный контроль [5, 745].

На современном этапе целесообразно в первую очередь делить способы обеспечения законности на контроль и надзор. Контроль, в свою очередь, делится на контроль государственный и общественный. Государственный контроль в зависимости от уровней его осуществления включает: контроль внутриведомственный; контроль внешний (вневедомственный); контроль межведомственный (взаимный контроль ветвей власти). Надзор в зависимости от осуществляющих его систем предлагаем разделить на судебный контроль (надзор), надзор органов прокуратуры, административный надзор (контроль).

В самом общем виде контроль представляет собой систему наблюдения и проверки процесса функционирования объекта с целью устранения отклонений от заданных параметров. В системах управления контроль является важным видом обратной связи, посредством которой субъекты управляющего воздействия получают информацию о фактическом положении дел, течении процессов деятельности и результатах управляющего воздействия. Следовательно, от своевременности проведения контроля зависит возможность изменения хода деятельности в случае его отклонения от заранее заданных параметров, предотвратив нежелательные последствия либо уменьшив их величину. Посредством контроля реализующие его субъекты выясняют, соответствует ли деятельность органов исполнительной власти, а также действия должностных лиц предписаниям правовых норм.

Сущность и назначение контроля состоит: в наблюдении за функционированием объектов контроля; получении объективной информации о выполнении ими норм и указаний, их текущем состоянии; анализе полученной информации; выявлении тенденций, закономерностей, их обуславливаю-

щих причин; разработке прогнозов дальнейшего развития подконтрольных субъектов; принятии мер по предотвращению нарушений законности и дисциплины, нецелесообразных действий и неоправданных расходов; пресечении преступлений и правонарушений; анализе и учете совершившихся нарушений; определении причин и условий, способствовавших их совершению с целью их последующей нейтрализации; выявлении виновных должностных лиц и привлечении их к различным видам персональной ответственности самими контролирующими органами либо иными компетентными органами (должностными органами).

Контроль и надзор имеют как ряд сходных черт, так и существенных различий, делающих эти два понятия достаточно разнородными явлениями. С точки зрения объема обследуемой деятельности управляемых объектов в рамках контроля деятельность проверяется шире, так как выявляется ее соответствие не только закону, но и указаниям вышестоящих органов, данным ранее, а кроме этого анализируются практические результаты хозяйственной деятельности с точки зрения целесообразности. В рамках же надзора деятельность проверяется только на соответствие закону. Целесообразность и рациональность не входят в предмет надзорной деятельности.

Органы надзора вправе применять различные меры принуждения, в том числе и уголовного. Органы прокуратуры, к примеру, вправе ограничиться мерами предупреждения, обращаться в судебные органы непосредственно для восстановления нарушенных права юридических и физических лиц, отменять незаконные акты органов предварительного расследования, опротестовывать постановления органов исполнительной власти. Кроме того, прокуратура вправе осуществлять координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, что само по себе является текущим руководством деятельности государственного органа. Очевидно, что надзор не ограничивается простым выявлением и фиксацией нарушений, а посредством мероприятий воздействует на них с целью приведения их в правовые рамки.

Используя сравнительный метод исследования, выделим признаки, характеризующие контроль как способ обеспечения законности: наличие отношений служебной подчиненности между контролирующим органом и подконтрольным объектом; деятельность подконтрольного объекта проверяется не только на соответствие закону, но и исходя из требований рациональности и целесообразности; в случае выявления нарушений законности контролирующий субъект вправе применять меры дисциплинарного воздействия к контролируемому субъекту; контролирующий орган или должностное лицо вправе давать обязательные указания, касающиеся текущей деятельности контролируемого объекта. Предметом контроля является оперативная деятельность подконтрольных субъектов по фактическому исполнению законов, подзаконных нормативных актов, инструкций, указаний, а также количественные и качественные результаты этой деятельности.

Контрольная деятельность может осуществляться в весьма разнообразных формах: заслушивание отчетов, информации и сообщений; проведение проверок; экспертиза финансовой и хозяйственной деятельности; наблюдение за действиями контролируемого объекта; получение текущих сводок; изучение деловых и личных качеств кандидатов на замещение должностей в государственной службе; координация деятельности подконтрольных органов и др. По существу, контрольная деятельность ограничивается получением информации посредством наблюдения и ее последующего анализа.

Основное отличие надзора от контроля, по мнению ряда ученых, состоит в том, что надзор как способ обеспечения законности в деятельности

органов исполнительной власти заключается в постоянном, систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушений законности независимо от целесообразности [3, 257]. Поэтому при надзоре в отличие от контроля вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность поднадзорного исполнительного органа (должностного лица) не допускается. Важно отметить, что никакие другие органы государства, кроме специально уполномоченных, не могут осуществлять надзорную деятельность.

Выделим характерные признаки надзора как средства обеспечения законности: надзор осуществляется в отношении тех объектов, которые организационно не подчинены органам, осуществляющим эту деятельность; круг объектов надзорной деятельности не определен и значительно шире, чем при контроле; органы административного надзора вправе применять меры административного принуждения, а иные органы (прокуратура и суд) наряду с административным принуждением вправе применять уголовное принуждение; органы надзора проверяют соответствие действий поднадзорных объектов законам и иным обязательным для исполнения неограниченного круга лиц специальными правилам; органы надзора не вправе напрямую вмешиваться в ход хозяйственной деятельности поднадзорного объекта; надзорной деятельностью имеют право заниматься только специально уполномоченные государственные органы.

Разнообразие критериев выделения различных видов контроля предопределяет значительное количество видов контроля. В зависимости от того, на какой стадии деятельности подконтрольного объекта проводится проверка, различают контроль предварительный, текущий и последующий. Цель предварительного контроля состоит в предупреждении и профилактике нарушений. Текущий контроль выясняет состояние законности и дисциплины, выносит оценку правильности совершаемых действий объектами контроля. Целью последующего контроля является проверка реального исполнения соответствующих норм закона, предписаний, решений вышестоящих органов, осуществляющих контроль.

Контроль, осуществляемый за органами исполнительной власти со стороны других государственных органов, именуется внешним, а осуществляемый самими органами исполнительной власти внутри системы — внутренним. В зависимости от объема обследуемой деятельности выделяют общий и специальный контроль. Общий контроль предполагает обследование целого комплекса вопросов деятельности подконтрольного объекта, а назначение специального контроля состоит в проверке деятельности подконтрольного объекта по определенному направлению или роду деятельности. Кроме того, контроль может быть фактическим (инвентаризация) и документальным. Существует также такой вид контрольной деятельности, как мониторинг, под которым понимают постоянное наблюдение за каким-либо процессом (объектом) с целью выявления его соответствия желаемому результату или первоначальным предположениям. Выделение этого вида деятельности необходимо для определения того, каким (контрольным или надзорным) является тот или иной государственный орган при интерпретации нормативно-правового материала, регулирующего статус и полномочия государственных органов.

Что касается контроля, осуществляемого органами судебной власти, то на определение этого явления как контроля существует иная точка зрения. Профессором Д.Н. Бахрахом судебный контроль за законностью административной деятельности, по существу, определяется как судебный надзор по

тем основаниям, что суд проверяет только законность актов, а значит, осуществляет надзор [5, 170].

С таким мнением нельзя не согласиться. Действительно, по смыслу деятельности судебной власти и установлений норм гражданского права о рассмотрении дел, возникающих из административно-правовых отношений, суд рассматривает гражданское дело по жалобе о незаконности правоприменительного акта, разрешая тем самым вопрос о соответствии закону действий должностных лиц органов административной власти. Такой вид судебного надзора назван прямым. Косвенный надзор, по мнению Д.Н. Бахраха, осуществляется при рассмотрении гражданских, а также всех уголовных и административных дел. В таких случаях вопрос о законности встает, если это влияет на решение главного вопроса, связанного с рассматриваемым судом делом, и он рассматривается попутно. Учитывая ранее изложенные выводы об особенностях надзора и контроля, деятельность суда далее можно рассматривать именно в этом ключе. Так, судебные органы не вправе вмешиваться в хозяйственную деятельность органов и организаций, не вправе давать им обязательные в их деятельности указания, следовательно, отсутствует иерархическая служебная зависимость между судом и проверяемым. В соответствии со ст. 32 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь суд обязан разрешать гражданские дела на основании Конституции Республики Беларусь и принятых в соответствии с ней нормативных правовых актов [6].

Иными словами, действия органов и должностных лиц рассматриваются с точки зрения соответствия их закону, а не целесообразности. В то же время суд, разрешая вопрос о соответствии обжалуемого акта (отношения), отменяет его при выявленном несоответствии закону, восстанавливая тем самым отношение в правовых рамках, что, по сути, является существенным признаком, сближающим судебный надзор с вневедомственной надзорно-контрольной деятельностью административных органов.

Рассматривая деятельность суда с позиции широты границ проверяемых действий и актов, а также объема полномочий, можно прийти к выводу о том, что такая деятельность может быть охарактеризована как надзорная. Так, суд проверяет законность действий и решений всех органов, должностных лиц, граждан и организаций, в том числе контрольно-надзорных. Контрольно-надзорные органы административной власти не вправе контролировать правовую деятельность (акты) суда. Необходимо признать, что любая деятельность по обеспечению законности содержит ряд сходных черт, например, некоторые методы получения информации являются одинаковыми для всех. Однако судебная деятельность не может реализовываться посредством назначения проверок, ревизий и обследований, что существенно отличает ее от контроля. Таким образом, основное содержание судебной контрольно-надзорной деятельности как способа обеспечения законности в управлении состоит в его правовой оценке всех действий и решений неограниченного круга органов исполнительной власти, их должностных лиц в выявлении нарушений законности, прав и законных интересов граждан, предприятий и других субъектов, принятии мер по восстановлению нарушенных прав.

Контроль внутри самой системы административных органов не так эффективен, как контроль осуществляемый извне. Служебная подчиненность и фактор общей принадлежности проверяемого и проверяющего к одной системе органов неблагоприятно отражаются на состоянии законности. Так, если проверяющий и проверяемый находятся в одной системе органов, то их цели, обусловленные совместной работой, совпадают, определяя общность интересов. Та же общность интересов возникает из знания

тонкостей методов и способов достижения общих целей органов, а также методов и приемов преодоления трудностей в работе. При таком контроле нарушения могут быть выявлены, однако мероприятия по привлечению виновных к установленной законом ответственности могут быть не осуществлены. Наказать, т.е. заставить претерпеть определенные лишения человека, с которым тебя связывает не только совместная работа, но и общность интересов, довольно трудно, так как в данном случае необходимо преодолеть психологический барьер, обусловленный требованиями корпоративной этики.

Добиться усиления законности в управлении можно реализацией правовых и организационных мероприятий в двух направлениях, во-первых, снижением какой-либо зависимости одной ветви власти от другой, во-вторых, увеличением контрольных полномочий каждой ветви власти по отношению к должностным лицам другой.

В целях обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении создан и действует особый государственно-правовой механизм, состоящий из двух основных элементов: организационных структур управления и организационно-правовых методов. В организационные структуры управления включаются государственные органы, деятельность которых в разной степени связана с обеспечением законности и дисциплины.

Применяемые государственными органами различные организационно-правовые методы, практические приемы, операции, формы работы обобщенно называются способами обеспечения законности. Основным критерием систематизации способов обеспечения законности является зависимость от субъекта контролирующего воздействия. Система способов обеспечения законности выглядит следующим образом: контроль, который в зависимости от уровней делится на внутриведомственный, межведомственный, вневедомственный и общий надзор. Основное отличие надзора от контроля состоит в том, что надзор как способ обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти заключается в постоянном, систематическом наблюдении компетентных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов государственного управления или должностных лиц с целью выявления нарушений законности независимо от целесообразности.

Литература

1. *Забелов, С.М.* Административное право: курс лекций / С.М. Забелов, П.С. Забелов, — Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2003.
2. Советское административное право. Государственное управление и административное право / И.А. Азовкин [и др.]; под общ. ред. Ю.М. Козлова. — М.: Юрид. лит., 1978.
3. Административное право. Общая и Особенная части: курс лекций / С.С. Бородин [и др.]; под ред. С.С. Бородина. — СПб.: ГУАП, 2007.
4. *Четвериков, В.С.* Административное право: учеб. для вузов / В.С. Четвериков. — Ростов н/Д: Феникс, 2004.
5. *Бахрах, Д.Н.* Административное право: учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Российский, Ю.Н. Стариков. — 2-е изд. — М.: Норма, 2005.
6. Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 11 янв. 1999 г., № 238-З; с измен. и доп. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 1999. — № 18. — 2/13; 2008. — № 148. — 2/1578.

*Статья поступила
в редакцию 02.03. 2010 г.*