



## ЭКОНОМИКА И ПРАВО

**В.И. ЕРМОЛОВИЧ**

---

### *ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ: ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ*

---

Органы государственной власти и управления Республики Беларусь созданы и действуют на основе конституции страны. Структура институтов государственной власти и управления в Беларуси создавалась в целях стабилизации всех ветвей власти и в первую очередь усиления независимости исполнительной ветви власти от политических маневров различных политических партий и движений. Каждый орган власти в Республике Беларусь обладает установленными конституцией полномочиями, которые выражены в правах и обязанностях конкретных институтов власти и должностных лиц. Все ветви власти и подчиненные им структуры призваны взаимодействовать между собой в целях эффективной реализации государственных задач.

Согласно ст. 6 Конституции Республики Беларусь, государственная власть в стране “осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную” [1, 49]. Вместе с тем практика государственного управления свидетельствует о наличии в системе государственной власти Республики Беларусь контрольно-надзорной ветви власти в лице Комитета государственного контроля и прокуратуры, что нашло свое отражение в нормах ст.ст. 125, 129 Конституции Республики Беларусь.

Все названные нами ветви системы государственной власти Республики Беларусь взаимодействуют между собой и уравнивают друг друга.

Особое место в государственной системе Республики Беларусь занимает институт президентской власти. Подобно институту президентской власти Франции, закрепленной в ст.ст. 5—19 Конституции пятой республики 1958 г., президентская власть в Республике Беларусь возвышается над всеми ветвями власти [2, 666—669]. Президентская власть в Беларуси выражает высшую волю государства по проблемам первостепенного значения его жизнедеятельности. Таким образом, одна из важнейших задач этого органа — гарантия стабильности исполнительной власти в неблагоприятных политических и экономических условиях. Эти положения являются магистральными в Конституции Республики Беларусь.

Глава белорусского государства обеспечивает преемственность и взаимодействие органов власти в стране. Президент Республики Беларусь играет особую роль в системе государственных органов управления. Согласно ст. 79

---

*Виктор Иванович ЕРМОЛОВИЧ, кандидат исторических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин и международного права, зам. декана факультета права БГЭУ.*

конституции, он является “Главой государства, гарантом Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина. Президент олицетворяет единство народа, гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, представляет Республику Беларусь в отношениях с другими государствами и международными организациями. Президент принимает меры по охране суверенитета Республики Беларусь, ее национальной безопасности и территориальной целостности, обеспечивает политическую и экономическую стабильность, преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между органами государственной власти” [1, 65].

Таким образом, Конституция Республики Беларусь возлагает на главу государства важнейшие функции и задачи. Механизм их реализации изложен в ст. 84 конституции, где содержится перечень тридцати важнейших полномочий главы государства: назначает республиканские референдумы; очередные и внеочередные выборы в высшие (парламент) и местные представительные органы; вправе прекратить полномочия палат парламента; назначает членов Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов; назначает на должность главу правительства (премьер-министра); определяет структуру правительства; назначает и освобождает от деятельности членов правительства; назначает и освобождает председателей высших судебных инстанций, назначает судей высших судебных инстанций, председателя центрризбиркома, генерального прокурора, председателя и членов правления Национального банка, председателя Комитета государственного контроля; вправе обращаться с посланиями к народу, парламенту; имеет право председательствовать на заседаниях правительства Республики Беларусь; назначает руководителей республиканских органов государственного управления, определяет их статус; решает вопросы, связанные с приемом в гражданство, его прекращением и предоставлением убежища; устанавливает государственные праздники и праздничные дни; награждает государственными наградами, присваивает классные чины и звания; осуществляет помилования осужденных; проводит переговоры и подписание международных договоров, назначения и отзыв дипломатических представителей; принимает верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей; вводит в стране чрезвычайное и военное положение; отлагает либо приостанавливает проведение забастовки; подписывает законы, наделен правом отмены актов правительства и контролем за соблюдением законодательства местными органами управления и самоуправления, формирует состав Совета безопасности страны; руководит Вооруженными Силами Республики Беларусь. Он вправе осуществлять и иные полномочия, возложенные на него конституцией и законами [1, 67–69].

К числу важнейших полномочий Президента Республики Беларусь, влияющих на развитие экономики, права, управление государством следует отнести назначение руководителей республиканских органов государственного управления и иных должностных лиц, определение их статуса в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Президентская функция подписания законов (как и право законодательной инициативы) также является мощным средством воздействия одной ветви власти на другую. Это не формальный аспект взаимоотношения руководителя исполнительной власти с представительной, а потенциальная возможность для успешной реализации политического курса главы государства.

При несогласии с текстом закона Президент Республики Беларусь возвращает его со своими возражениями в Палату представителей, которая должна рассмотреть закон с учетом замечаний президента не позднее тридцати дней.

Возражения Президента Республики Беларусь изучаются в комиссии, которая является разработчиком законопроекта. По представлению комиссии Совет Палаты представителей исследует ее заключение и принимает решение о включении в повестку дня сессии Палаты представителей вопроса о повторном рассмотрении закона Палатой представителей.

П. 25 ст. 84 Конституции Республики Беларусь дает президенту страны право на отмену любого акта подотчетного ему центрального органа государственного управления — правительства. При этом президент вправе руководствоваться не

только тем, что соответствующий нормативно-правовой акт противоречит законодательству страны. Он может отменить акт правительства и по мотивам нецелесообразности его принятия.

Нормы Конституции Республики Беларусь, закрепленные в п. 26 ст. 84, позволяют президенту страны как непосредственно, так и через создаваемые им органы осуществлять контроль за соблюдением законодательства местными органами управления и самоуправления, приостанавливать решения местных Советов депутатов и отменять решения местных исполнительных и распорядительных органов при их несоответствии законодательству страны.

Анализ конституционных норм Республики Беларусь гласит, что контроль за деятельностью местных органов управления и самоуправления призваны осуществлять в первую очередь контрольно-надзорные органы власти, такие как Комитет государственного контроля, Прокуратура Республики Беларусь и их органы на местах.

В соответствии с конституцией страны Президент Республики Беларусь не обладает правом отмены решений местных Советов, однако в случае несоответствия этих решений законодательству он может приостановить их действие. В законодательстве пока отсутствует механизм, определяющий дальнейшие действия Президента Республики Беларусь. Не разработан механизм обращения президента страны в вышестоящий Совет депутатов с предложением отменить решение нижестоящего представительного органа.

Следует учитывать тот факт, что согласно ст. 85 Конституции Республики Беларусь, президент вправе издавать указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории страны, т.е. наряду с парламентом Республики Беларусь он может осуществлять законодательную деятельность. «В случаях, предусмотренных Конституцией, — гласит ст. 85 Конституции Республики Беларусь, — Президент издает декреты, имеющие силу законов. Президент непосредственно или через создаваемые им органы обеспечивает исполнение декретов, указов и распоряжений» [1, 69–70].

Наряду с институтом президентской власти к числу органов исполнительной власти причисляются республиканские и местные институты управления.

Правительство — Совет Министров Республики Беларусь — центральный орган государственного управления.

Анализ норм Конституции Республики Беларусь дает основание считать, что компетенция правительства, осуществляющего текущее управление страной, охватывает все вопросы государственной жизни, поскольку они не отнесены к ведению других государственных органов. В значительной степени Конституция Республики Беларусь определяет компетенцию правительства на основе полномочий главы правительства. Таким образом, обратим внимание на статус главы правительства Республики Беларусь — премьер-министра.

В соответствии со ст. 106 Конституции Республики Беларусь главой Правительства является Премьер-министр [1, 81]. Процесс формирования правительства начинается с назначения Президентом Республики Беларусь премьер-министра. Назначение осуществляется с согласия Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь.

В условиях президентской республики, где правительство менее зависимо от парламента (оно является «приводным ремнем» между институтом президентской власти и органами местной исполнительной вертикали), чем в условиях парламентской республики, по мнению отечественного законодателя, нет необходимости формировать правительство исходя из принципа политического (партийного) представительства или на коалиционной основе.

Это довольно типичная конституционная норма, в том числе и для стран западной демократии. Например, полномочия главы правительства Республики Беларусь в действующей Конституции Беларуси сформированы с учетом опыта действующего Основного закона ФРГ (ст.ст. 63–64).

Итак, в соответствии с действующими конституционными нормами, никто в Беларуси, кроме президента, не вправе выдвигать кандидатуру Премьер-министра Республики Беларусь. При этом не допускается и внесение альтернатив-

ной кандидатуры. У депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь есть лишь право, обсудив предложенную кандидатуру, согласиться или не согласиться с предложением президента страны.

Для сравнения, в п. 2 ст. 63 Конституции ФРГ эта норма изложена в следующей редакции: «Федеральный канцлер избирается без прений Бундестагом по предложению Федерального Президента [2, 199].

В Конституции Республики Беларусь не оговорены сроки внесения президентом в Палату представителей предложения по кандидатуре премьер-министра. Например, в 1996 г. обязанности премьер-министра в течение трех месяцев исполнял С.С. Линг, согласие на назначение которого было получено Палатой представителей 17 февраля 1997 г. [3, 185].

В ходе обсуждения кандидатуры премьер-министра депутаты Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь вправе задавать вопросы президенту страны и кандидату на эту должность, высказывать мнения по предложенной кандидатуре, агитировать за или против.

Решение о даче согласия на назначение на должность премьер-министра принимаются Палатой представителей тайным голосованием с использованием бюллетеней. Решение Палаты представителей о даче согласия на назначение на должность премьер-министра должно быть оформлено постановлением.

В случае возникновения разногласия между Палатой представителей и Президентом Республики Беларусь по поводу назначения премьер-министра оно разрешается на основе механизма, закрепленного в п. 5 ст. 106 Конституции Республики Беларусь. При двукратном отказе в доверии со стороны Палаты представителей кандидату на пост премьер-министра Президент Республики Беларусь вправе назначить исполняющего обязанности премьер-министра, распустить Палату представителей Национального собрания и назначить новые выборы. При этом в законодательстве нет запрета на повторное внесение в парламент кандидатуры на должность премьер-министра.

Допустим, что назначение премьер-министра состоялось. Согласно п. 3 части седьмой ст. 106 Конституции Республики Беларусь, премьер-министр обязан в двухмесячный срок после назначения представить парламенту программу деятельности правительства. В соответствии с п. 5 части первой ст. 97 Конституции Республики Беларусь Палата представителей заслушивает премьер-министра о программе деятельности правительства и одобряет или отклоняет ее; повторное отклонение программы парламентом означает выражение вотума недоверия правительству.

В п. 7 ст. 97 Конституции Республики Беларусь заложена норма, что в случае одобрения программы деятельности правительства вопрос о его ответственности не может быть поставлен в течение года. Здесь определены взаимоотношения парламента и правительства, хотя глава государства исходя из норм конституции вправе привлечь к ответственности (включая освобождение от должности всех членов правительства, в том числе и премьер-министра).

В соответствии со ст. 106 Конституции Республики Беларусь работой правительства (Совета Министров) руководит премьер-министр. Он имеет следующие полномочия:

- 1) осуществляет непосредственное руководство деятельностью правительства, организует его работу и несет персональную ответственность за его работу;
- 2) подписывает постановления правительства;
- 3) в двухмесячный срок после назначения представляет парламенту программу деятельности правительства, а в случае ее отклонения парламентом представляет повторную программу деятельности правительства в течение двух месяцев;
- 4) информирует президента об основных направлениях деятельности правительства и о всех его важнейших решениях;
- 5) выполняет другие функции, связанные с организацией и деятельностью правительства [1, 81 – 82].

Иные полномочия премьер-министра определяются законами, указами президента, постановлениями правительства. При этом премьер-министр решает наиболее важные вопросы. Так, в соответствии с постановлением Совета Министров от 27 марта 1998 г. № 428 «О распределении обязанностей между Премьер-минист-

ром и заместителями Премьер-министра в Республике Беларусь” премьер-министр помимо осуществления руководства деятельностью Совета Министров также решает общие вопросы экономической реформы, вопросы международных финансово-кредитных организаций, обороны, внутренних и иностранных дел, юстиции, бюджета и финансов [3, 185].

В случае отсутствия премьер-министра его обязанности исполняет один из заместителей.

В порядке сравнения отметим, что полномочия Председателя Совета Министров Республики Польша определены ст. 148 Конституции Польши. Его полномочия сводятся к следующему: представляет Совет Министров, руководит работой Совета Министров, издает распоряжения, обеспечивает реализацию политики Совета Министров и определяет способы ее осуществления, координирует и контролирует работу Совета Министров, осуществляет контроль за местным самоуправлением в пределах и формах, установленных конституцией и законами, является начальником по службе для работников правительственной администрации [4, 82]. Сравнение юридического статуса руководителей правительств вышеуказанных государств позволяет сделать вывод о равных полномочиях глав правительств Республики Беларусь и Республики Польша.

Вместе с тем члены Совета Министров Республики Польша несут значительно большую ответственность за свою деятельность перед законом, чем их белорусские коллеги. Согласно ст. 156 Конституции Республики Польша, члены Совета Министров Республики Польша несут ответственность перед Государственным Трибуналом за нарушение конституции или законов, а также за преступления, совершенные в связи с занимаемой должностью. Решение о привлечении к ответственности члена Совета Министров Польши перед Государственным Трибуналом принимает президент республики или 3/5 депутатов от числа членов Сейма страны [5, 107]. Для членов Совета Министров конституция Республики Беларусь не предусматривает ответственности за нарушение даже норм Основного Закона страны.

К республиканским органам исполнительной власти можно отнести министерства и государственные комитеты Республики Беларусь. Положение о их деятельности утверждается правительством. В ряде случаев президент республики как глава государства и исполнительной власти принимает акты, определяющие статус органов государства. Так, Указом Президента Республики Беларусь от 30 декабря 1998 г. за № 630 утверждено Положение о Министерстве иностранных дел Республики Беларусь.

К местным органам исполнительной власти в соответствии со ст. 117 Конституции Республики Беларусь относятся исполнительные и распорядительные органы.

Система местных органов управления состоит из областных, районных, городских, поселковых и сельских исполнительных и распорядительных органов.

Исполнительным и распорядительным органом на территории области, района, города, поселка, сельсовета является исполнительный комитет, обладающий правами юридического лица.

В Республике Беларусь установлены три территориальных уровня местной исполнительной власти: первичный, базовый и областной. Классификация органов местной власти по уровням позволяет в законодательстве более четко определять их полномочия. К первичному территориальному уровню относятся сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения) исполнительные комитеты; к базовому — городские (городов областного подчинения), районные исполкомы и к областным — областные исполнительные комитеты. Минский горисполком обладает правами базового и областного исполнительных комитетов.

В состав исполнительного комитета (помимо его председателя) входят заместители (заместитель) председателя исполкома, управляющий делами (в сельских, поселковых, городских (городов районного подчинения), районных исполнительных комитетах — секретарь) и члены исполнительного комитета.

Отличительным признаком организации управленческой власти на местах является отсутствие параллельных структур (представителей центральной власти и органов управления, формируемых на местном уровне).

Две ветви власти участвуют в формировании исполнительных комитетов. Председатели областных, городских и районных исполнительных комитетов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими Советами.

Назначение председателя исполнительного комитета на должность и освобождение его от должности оформляется указом Президента Республики Беларусь.

Исполнительный комитет в пределах своих полномочий принимает решения. Решения принимаются простым большинством голосов от установленного состава исполнительного комитета, подписываются председателем исполнительного комитета и управляющим делами (секретарем) исполнительного комитета.

Заседания исполнительного комитета созываются его председателем по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц и считаются правомочными, если в них принимают участие не менее  $2/3$  членов от установленного состава исполнительного комитета.

Исполнительный комитет по мере необходимости, но не реже одного раза в год докладывает о своей деятельности Совету, а также информирует граждан на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства.

Исполнительный комитет разрабатывает и вносит для утверждения в Совет схему управления местным хозяйством и коммунальной собственностью, предложения по организации охраны общественного порядка и защиты прав граждан, проекты программ экономического и социального развития, местного бюджета, принимает меры по осуществлению программ и исполнению местного бюджета, представляет Совету отчеты об их выполнении; обеспечивает на соответствующей территории соблюдение Конституции Республики Беларусь, законов страны, актов Президента Республики Беларусь, решений вышестоящих государственных органов, принятых в пределах их компетенции; организует получение доходов местного бюджета и их использование по целевому назначению, принимает решения о выпуске местных ценных бумагах и проведении аукционов; распоряжается коммунальной собственностью административно-территориальной единицы в порядке, установленном Советом; принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации предприятий, организаций, учреждений и объединений коммунальной собственности, заключает договоры с юридическими и физическими лицами, кооперирует с согласия собственников средства предприятий, организаций, учреждений и объединений, организует их долевое участие в социальном и экономическом развитии территории; осуществляет в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, контроль на подведомственной ему территории за использованием коммунальной собственности; отменяет в пределах своей компетенции решения руководителей иных органов местного управления, принятые с нарушением законодательства Республики Беларусь или противоречащие решениям Совета и исполнительного комитета, принимает меры по обеспечению и защите интересов территории, местного хозяйства в судебном порядке, а также в вышестоящих органах государственного управления и иных государственных органах; решает иные вопросы в соответствии с законодательством.

### Литература

1. Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями): Принята на республиканском референдуме 24 ноября 1996 г. Мн., 1997.
2. Конституции государств Европейского союза. М., 1999.
3. Василевич Г.А. Органы государственной власти Республики Беларусь. Мн., 1999.
4. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. // Проблемы конституционализма: Сб. науч. тр. / Под ред. М.Ф. Чудакова и А.Е. Васькевича. Мн., 1998. Вып. 3.
5. Правовые системы: история и современность. Мн., 2001.

*(Продолжение в следующем номере.)*