АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Институт государственного управления

Кафедра

теории и истории государства и права

Допущена к защите

Заведующий кафедрой

теории и истории государства и права

\_\_\_\_\_\_\_ Н.М.Юрашевич

«\_\_\_\_» \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2009г.

**Дипломная работа**

Реализация принципа разделения властей в Республике Беларусь

Специальность: государственное управление и право

Специализация: правовое регулирование сфер и отраслей государственного

управления

**Студент**

4 курс ГУПзв-3 \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ Е.А. Миклашевич

**Руководитель**

к.ю.н. доцент \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ Н.М. Юрашевич

Минск, 2009

**АННОТАЦИЯ**

Дипломная работа посвящена теоритическо-правовому анализу принципа разделения властей и анализу его реализации в правовом функционировании белорусского государства, а так же модели взаимодействия ветвей власти в Республике Беларусь. Особое внимание в дипломной работе уделено функционированию исполнительной власти в Республике Беларусь.

Полученные результаты заключаются:

– в авторском анализе реализации принципа разделения властей и системы сдержек и противовесов в Республике Беларусь.

– в оценке отечественного законодательства регламентирующего взаимоотношения между ветвями власти Республик Беларусь.

– во внесении автором предложений о необходимом принятии комплексного нормативного правового акта направленного на совершенствование функций исполнительной власти в Республике Беларусь с целью осуществления комплексного правового регулирования общественных отношений в области государственного управления во исполнения пробелов и согласованного развития и применения законодательства в области государственного управления отвечающего современным требованиям государственного развития.

Полученные результаты обладают теоретической значимостью поскольку в работе отражено авторское виденье феномена разделения властей, а так же практической значимостью поскольку в работе сформулированы предложения направленные на совершенствование отечественного законодательства.

Полученные результаты могут использоваться при осуществлении дальнейших научных исследований посвященных реализации принципа разделения властей в Республике Беларусь и совершенствованию отечественного законодательства, прежде всего системы законодательства регламентирующего деятельность исполнительной власти.

**СОДЕРЖАНИЕ**

**ВВЕДЕНИЕ** 5

**1.РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ И ПРАКТИКА ВОПЛОЩЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ** 7

1.1. Теория разделения властей: многообразие подходов 7

1.2. Воплощение теории разделения властей в законодательстве

Республики Беларусь 16

**2.ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ВЕТВЕЙ ВЛАСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ (НА ПРИМЕРЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ)**  30

**3.ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЕТВЕЙ ВЛАСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ** 56

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  61

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ** 65

**Введение**

С древнейших времен и до наших дней проблемы власти привлекают пристальное внимание мыслителей, ученых, политических деятелей. В научных работах и на обыденном уровне называют множество разновидностей власти: плутократию (власть богатства) и меритократию (власть старейшин, заслу­женных людей), аристократическую и демокра­тическую власть, военную и технократическую (власть технических специалистов, обусловлен­ную их знаниями), политическую и неполитичес­кую власть. В конституци­ях говорится о законодательной, исполнитель­ной, судебной власти, иногда – о контрольнойи избирательной, в единичных случаях (Египет) – о власти народной прессы и т.д.

Во всех странах существуют органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Однако способы их разделения и взаимодействия далеко не одинаковы. Иначе говоря, принцип один, а способы его реализации различны. В каждой стране государственный механизм отличается несомненной спецификой и многочисленными особенностями. Причем, чем выше степень демократизма, тем больше можно наблюдать специфичного и особенного. Специфика каждого демократического государства определяется не только целью общественно-экономического развития, но и основными задачами, стоящими перед обществом. Задачи социального развития получают конкретное выражение и в деятельности органов государственного управления (исполнительной власти). От того, как они выполняют свою роль, зависят и объективное положение дел в обществе, его социальное бытие, и субъективное преломление последнего в общественном сознании – «социальное самочувствие общества».

Все вышесказанное определяет важность и актуальность исследования разделения властей. Принцип разделения властей за рубежом является аксиомой, и основное количество публикаций посвящено не столько разделению, сколько уравновешиванию властей.

*Целью дипломной работы* является комплексное теоритическо-правовое исследование принципа разделения властей и анализ его реализации в практике функционирования белорусского государства.

*Предметом данной дипломной работы* является исследование реализации принципа разделения властей в Республике Беларусь.

*В соответствии с целью работы, задачами исследования являются:*

* рассмотрение подходов к разделению властей;
* исследование воплощения теории разделения властей в Республике Беларусь;
* анализ функционирования ветвей власти в Республике Беларусь на примере исполнительной власти.

Методологическую основу работы составляют формально-юридический, статистический, исторический методы, методы сравнения и анализа.

Проблемам влас­ти посвящено огромное количество исследова­ний. Среди фундаментальных трудов, оказавших влияние на все последующие разработки в данной области, необходимо отметить труды Ш. Мотескье, Ж.-Ж. Руссо, К. Маркса и других ученых. В современных условиях разработке данной проблемы посвятили ряд публикаций отечественные и зарубежные ученые: Г.А.Василевич [8,9,10,11,12,], Н.А.Гаганова [13], В.Н.Дубовицкий [17], В.Е.Чиркин [40,41,42] и другие. Принцип разделения властей закреплен в Конституции Республики Беларусь. При написании работы также используется законодательство Республики Беларусь в части исследуемой темы.

1. Разделение властей: теоретические подходы и практика воплощения в законодательстве Республики Беларусь

**1.1. Теория разделения властей: многообразие подходов**

Рассуждения о тех или иных сторонах деятельности государства содержались еще в памятниках Древнего Египта и Вавилона, в сочине­ниях мыслителей древней Греции (Аристотель) и средних веков (Марсилий Падуанский), но возникновение теории разделения властей было связано с борьбой крепнувшей буржуазии против феодального абсолю­тизма. Стремясь к ограничению королевской власти, идеологи молодой буржуазии выдвинули тезис о необходимости разделения государствен­ной власти на законодательную (парламент), исполнительную (глава государства, под которым буржуазия, сначала стремившаяся к компро­миссу с феодальной верхушкой, в то время подразумевала монарха) и судебную (суды присяжных пли иные суды с участием представителей населения) [40 с. 14].

Обычно эту концепцию связывают с именем Ш.-Л. Мон­тескье (1689-1755), считавшего, что соединение трех властей в руках одного лица или органа ведет к злоупотреблениям. Схема Монтескье, исключавшая создание такого органа, который занимал бы доминирую­щее положение среди «трех властей», отражала, прежде всего, организа­ционно-правовой подход к разделению властей и, на первый взгляд, не ставила вопроса о социальной природе государства, государственной власти. На деле, однако, речь шла об усилении позиций молодой бур­жуазии в государственном аппарате [41 с. 4].

Теория разделения властей подверглась критике со стороны более поздних и решительных идеологов буржуазии, которые отражали уже стремление не к компромиссу с феодалами, а к свержению их полити­ческой власти. Наряду с классовыми они представляли общечеловече­ские интересы, чаяния трудового населения страны, которое буржуазия поднимала на борьбу под лозунгами свободы, равенства и братства. Выдающийся французский мыслитель Ж.- Ж. Руссо (1712-1778) рас­сматривал законодательную, исполнительную и судебную власть как особые проявления единой верховной власти народа. В отличие от Монтескье Ж.-Ж. Руссо подходил к концепции власти не с организа­ционно-правовых, но с социологических позиций. Законодательную власть, считал Руссо, народ осу­ществляет непосредственно на собраниях (создание представительного органа допускалось в крупных государствах). Он считал, что все члены государства должны участвовать в управ­лении им через «формирование «общей воли», но каких-то специальных механизмов для ее выявления он не предлагал.

Впервые соединение элементов обоих указанных подходов в законе попытались осуществить в юридическом акте «отцы конституции» 1787 г. в США. Словами: «Мы, народ Соединенных Штатов...» они провозгла­шали его суверенитет (на деле с социальной точки зрения в то время это была власть класса буржуазии и плантаторов-рабовладельцев южных штатов), а путем распределения полномочий органов государства (кон­гресса, президента и подчиненных ему министров, судов) вводили орга­низационно-правовое разделение властей, сопровождая его системой «сдержек и противовесов» [40 с.12].

В настоящее время теория разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную признана во всех более или менее демократических странах. Согласно современной теории права разделение властей осуществляется на трех уровнях: институциональном, функциональном и персональном. На деле принцип разделения властей строго соблюдается только в условиях классической президентской республики (США). В парламентарных государствах и в смешанной республике разделение властей как общий принцип признается, но здесь парламентская ответственность правительства уравновешена (хотя и в разной степени) полномочиями президента (или иного главы государства) на поле деятельности законодательной власти (регламентарные акты) [2 с.7].

Обычно конституции говорят о трех властях, однако в некоторых государствах организационно-правовая сторона рассматриваемой концеп­ции подверглась модификациям. Конституционная доктрина отдельных стран Латинской Америки исходит из *четырех властей*: дополнительно названа избирательная власть. Она принадлежит избирательному корпу­су (граждане, достигшие определенного возраста и удовлетворяющие установленным цензам), а в организационном плане – избирательным трибуналам (обычно общегосударственным), которые решают споры между кандидатами, объявляют об избрании. Создание этой отрасли «власти» и ее организационно-правовое выражение связаны с особенностями этой группы стран, частыми государственными переворотами, с тем, что президент, проигравший выборы, нередко не хочет добровольно оставлять свой пост. Четыре власти названы и в Конституции Ника­рагуа 1987 г., принятой в условиях сандинистского революционно-демо­кратического режима. О существовании четвертой – учредительной влас­ти даже в тех странах, где она не упомянута конституциями, но подразумевается ими, говорят французские специалисты по сравнитель­ному конституционному праву Ж. Блан, Ж. М. Вирье и Ф. Ваге. Однако она не должна посягать, говорят они, на основы компетенции каждой из трех властей [2 с.5].

Иногда фигурирует и большее количество «властей». В проекте конституции, представленном в 1986 г. в Никарагуа оппозиционной социал-христианской партией, указывались пять властей, включая также конт­рольную, которая должна была осуществляться Генеральным контроле­ром республики и подчиненным ему аппаратом. По существу, шесть властей были перечислены во второй конституции Алжира 1976 г.:

* политическая (осуществлялась правящей, в то время единственной, партией),
* законодательная (парламент),
* исполнительная (президент и правитель­ство),
* судебная (суды),
* контрольная (как сказано в конституции, ее осу­ществляли различные органы государства, не имевшие единой системы),
* учредительная (создание и изменение конституции).

Правда, они были названы функциями, но раздел III конституции, посвященный им, назы­вался «Об организации власти» [20].

С другой стороны, в западной политико-пра­вовой мысли существовали сторонники взглядов, отрицавших разделение властей и склонных к авторитаризму. Таковыми были фашистские «вождистские» концепции. Вся полнота власти и по закону, и в реаль­ной жизни принадлежала одному лицу – «фюреру». В современных условиях в некоторых развивающихся странах хотя и сохраняется опре­деленное размежевание органов государства по видам их деятельности (есть парламент, президент, своеобразная система судов), но над всеми стоит специфический орган или верховное должностное лицо. Так, по конституции Ирана 1979 г. полнота власти фактически принадлежит руководителю государства – одному из высших духовных лиц. Консти­туция Заира 1980 г. (до изменений, о которых объявлено в 1990 г.) уста­навливала и организационное единство власти. Она провозглашала, что в стране существует «единственный институт» – правящая (единствен­ная) партия – Народное движение революции. Ее членами считались все граждане Заира. Государственные органы – законодательный совет (парламент), исполнительный совет (правительство), судебный совет (система судов) считались органами этой партии [7 с.4].

В СССР и других социалистических странах вконституционном праве существовало много неясностей, связанных с этой теорией. Провозглашалось единовластие Советов, но, с другой стороны, говорилось о Совете Министров как овысшем исполнительном и распорядительном органе государственной власти. В СССР до принятия конституции 1936 г., несмотря на провозглашаемое единовластие Советов, законы имел право издавать исполнительный орган – Совет народных комиссаров, а в дальнейшем, до начала перестройки в 1985 г. и даже некоторое время после нее (до 1988 г.), принимались нормативные акты исполнительно-распорядительного органа – Совета Министров (совместно с ЦК КПСС) о расширении полномочий Советов: полномочия органов, которые в теории осуществляли всю полноту власть, расширялись актами по идее ответственных перед ними органов[2 с. 5 – 7].

Таким образом, в мире имеются различные подходы к разделению властей и единству власти, есть неодинаковые конституционные нормы и практика, существуют социологический и юридический подход к понятию власти. Иногда трактовка политической власти, напротив, связана с отрицанием ее единства. По традиции, идущей еще от французского автора М. Ориу и получившей выражение в работах так называемых институционалистов, в представлениях сторонников «*диффузии власти*» она распылена между различными «институциями» (государством, партиями, профсоюзами, банками, церковью и т. д.). Современные последователи американского автора Л. Бентли говорят не об институциях, но о *группах давления* (под ними понимаются различные объединении граждан) или о *заинтересованных группах* (различных слоях населения), которые оказывают влияние на центры принятия решений (различные кибернетические школы, школа «ввода – вывода» ведут речь не о давлении, а об информации, поступающей в рецепторы, циркулирующей в политической системе и заканчивающейся принятием решения) [1 с. 18].

В настоящее время появляются некоторые перспективы развития концепции разделения властей на основе *принципа субсидиарности* (взаимодополняемости), который был недавно провозглашен в Маахстритском договоре (1992 г.) и в Протоколе к Амстердамскому договору в качестве критерия для разграничения полномочий между Европейским Союзом и государствами – членами. Однако корни данного принципа уходят в средневековье, хотя он и не фигурирует ни в одной из конституций мира.[37 с. 442]

Субсидиарность является динамичной концепцией, которая подлежит применению в свете целей, установленных Маахстритским договором. Она позволяет расширить сферу деятельности Сообщества в рамках его юрисдикции в тех случаях, когда обстоятельства этого требуют, и, напротив, ограничить эту деятельность или даже прекратить ее в тех случаях, когда она более неоправданна. Поэтому некоторые исследователи говорят о субсидиарности как о принципе «лучшего уровня» [40 с. 12].

Первоначально данный принцип рассматривался как основа только вертикальных отношений органов Европейского Союза и входящих в его состав государств. Основная масса исследований посвящена вертикальному аспекту субсидиарности, т.е. отношениям и разграничению полномочий между различными уровнями власти:

* в унитарном государстве – между верховной государственной властью и местным самоуправлением;
* в федеративном государстве – между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации, а также органами местного самоуправления.[3 с.20 – 23]

Вместе с тем, данный принцип все чаще распространяется и на внутригосударственные отношения и приобретает конституционный характер (но нигде не закреплен в Конституции). Некоторые ученые предполагают, что принцип субсидиарности имеет как вертикальное измерение (в котором он присутствует в Европейском Союзе), так и горизонтальное. Если на вертикальном уровне субсидиарность предполагает решение вопросов на том уровне, где это было бы наиболее эффективным, то на горизонтальном уровне речь идет о том, что ветви власти должны не только взаимодействовать, но и дополнять друг друга при осуществлении основных целей, задач, функций государства при условии, что это допускает конституция и нет возражений со стороны той или иной ветви власти для такого дополнения [13 сю 88].

*Принцип субсидиарности*, если его переложить в плоскость горизонтальных отношений, дает следующее:

1. недопустимо вторгаться в компетенцию других (властных) субъектов;
2. недопустимо контролировать деятельность субъектов «своего» уровня;
3. субъекты одного уровня должны обеспечивать друг другу помощь и поддержку.

Первые два элемента явно указывают на необходимость разделения компетенций субъектов и относительную самостоятельность в осуществлении ими своих полномочий. А это не что иное, как требование функционального разделения властей. Кроме того, сам тезис о субсидиарности предполагает наличие по крайней мере двух субъектов (институциональное разделение властей).

Даже если у разных субъектов (государственных органов) оказалась номинально одна и та же функция, то в соответствии с принципом субсидиарности они будут осуществлять различные ее аспекты или «части», дополняя друг друга, в результате чего получится целостная реализация целей и задач данной функции.

Так, правотворческую функцию, по сути, выполняют и законодатель, и органы исполнительной власти, а в странах с англо-американской системой права за судами также признается право создавать законы. Но при надлежащем разграничении их полномочий нельзя сказать, что эти органы дублируют друг друга. [6 с.221]

Например, в смешанной республике (Франция) по некоторым вопросам нормативного регулирования издаются только законы, а по всем остальным вопросам – только регламентарные акты (правительством и президентом). Возможно иное: по определенным предметам принимаются так называемые рамочные законы, а исполнительная власть занимается подзаконным нормотворчеством, развивая положения законов. Возможно делегирование законодательных полномочий органам исполнительной власти. Такое «разделение труда» возникает потому, что законодателю «удобнее» установить наиболее общие правила, а исполнителю «виднее», как их конкретизировать в той или иной ситуации (ибо исполнитель отвечает за правореализационный процесс, он более компетентен в вопросах механизма применения права, проведения его в жизнь). Таким образом, реализация нормотворческой функции в полном объеме возможна только при субсидиарном участии законодательной и исполнительной власти. Так же снимается противоречие, существующее в рамках теории разделения властей, в силу которого различные ветви власти не могут одновременно творить право, однако делают это на практике. У такого нормотворчества разные природа и характер [18 с.31].

Принцип субсидиарности сочетается с принципом разделения властей. Так, «сдержки и противовесы» выступают в качестве гарантии баланса властей, а значит, и гарантии существования системы разделения властей на основе субсидиарности.

Таким образом, учение о разделении властей – небольшая часть теории демократии. Оно неразрывно связано с концепциями гражданского общества, соревновательности и консенсуса различных общественных групп и выражающих их интересы политических институтов, идеей индивида и его естественных прав как центрального элемента политической системы, концепцией правового, социально ответственного и ограниченного государства с разгосударствлением общества, где интересы людей проносятся в жертву государству. В современных условиях Беларуси многие аспекты этих концепций, их применение к новой политической практике остаются новыми, внедрение которых только начинается.

Варианты распределения полномочий и функций между органами государственной власти складываются исторически. Главное для правового государства состоит не в единообразии, а в том, чтобы соблюдался исходный принцип разделения властей, чтобы вся полнота власти не сосредоточивалась в одних руках, т.е. чтобы складывающаяся система взаимоотношений властных субъектов создавала условия для воплощения в жизнь таких непреходящих правовых ценностей, как свобода и демократия, правовое государство. Тезис о субсидиарности ветвей власти снимает логико-семантическое противоречие между разделением властей и единством власти. Объяснение разделения властей через призму субсидиарности или же описание взаимоотношений органов государственной власти с помощью принципа субсидиарности устраняет указанные выше противоречия в констатации разделения властей при различных формах правления. [7 с.4]

Полагаем, что внедрение такого подхода в законодательство позволит более эффективно функционировать государственной власти в том или ином государстве. Использование таких идей полезно не только с практической точки зрения, но и с теоретических позиций, что позволит придать теории разделения властей более «современный», соответствующий уровню развития общественных отношений смысл.

1.2. Воплощение теории разделения властей

в законодательстве Республики Беларусь

Теория разделения властей была воспринята отечественными законодателями и нашла свое закрепление в принятой 15 марта 1994 года Конституции Республики Беларусь в качестве конституционно-правового принципа [20]. Принцип разделения властей но­сит общий характер, но способы его реализации различны. В каж­дой стране государственный меха­низм имеет свою специфику и осо­бенности. Более того, органы ис­полнительной власти могут прини­мать нормативные акты общего характера, вторгаясь в сферу законодательства (делегированноезаконодательство и регламентарная власть), осуществлять в определенной мере судебную деятель­ность (например, административ­ные судьи в учреждениях США).

Организационно-правовым выра­жением принципа разделения вла­стей является *система сдержек и противовесов*, определенной само­стоятельности и независимости.

Система сдержек и противовесов производна от принципа разделения властей; это способ его реализации. Эта система возможна лишь в условиях демократического конституционного строя. При тоталитарном режиме сконцентрированная в одних руках государственная власть не терпит в отношении себя каких-либо сдержек и противовесов. В конституционную практику и доктрину система сдержек и противовесов вошла с Конституцией США, где получила отчетливое выражение как по горизонтали (отношения между федеральными органами государственной власти), так и по вертикали (отношения между федерацией и штатами). В современную эпоху в том или ином виде она существует в большинстве демократически ориентированных государств. Конституционное право придает особо важное значение системе сдержек и противовесов в отношениях законодательной и исполнительной ветвей власти, а конкретнее в отношениях *правительство — парламент* и *президент — парламент*.[14 с. 78]

Общепризнанным считается факт, что Конституция составляет ядро правовой системы, она является базой для развития всего законодательства. Не случайно второе сопутствующее название Конституции – Основной Закон. Сейчас это название содержится лишь в преамбуле Конституции.

До вступления в силу Конститу­ции Республики Беларусь 1994 года в республике доминировал вариант разделения властей в виде «разделения труда» с идеей Сове­тов как единственных органов госу­дарственной власти и наличием при них органов государственного уп­равления. Конституции 1919, 1927, 1937, 1978 годов в той или иной, форме отражали единство власти, сосредоточение ее в руках Советов и отвергали принцип «разделения властей», равно как и соответству­ющий ему понятийный аппарат («исполнительная власть», «судебная власть» и т. д.) [2 с.7].

Верховный Совет, принимая в марте 1994 г. Конституцию, совершил революцию, закрепил в ней принцип разделения властей, тем самым лишив себя монополии на власть, которой он юридически обладал с июня 1990г. По существу, можно говорить о демонополизации власти [2 с13].

Статья 6 Конституции Республики Беларусь гласит:

«Государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга» [20.]

Реализуется же данный принцип в последующих статьях Конституции, закрепляющих полномочия различных государственных органов. В общей форме в Конституции Республики Беларусь закрепляется порядок образования основных звеньев аппарата государственного управления – Совета Министров, министерств, государственных комитетов, органов местного самоуправления (статьи 84, 106, 107, 108, 119 Конституции Республики Беларусь).

Кроме того, в Конституции Республики Беларусь закреплен принцип верховенства права (ст. 7 Конституции Республики Беларусь): это обеспечивает более полную реализацию концепции разделения властей и большую свободу судебным органам по осуществлению правосудия, т. е. вынесению решений, основанных, прежде всего, не на актах какого-либо одного вида, а на праве как высшей справедливости [42 с.7].

Исполнительная власть представляет собой такую организацию, которая, являясь частью государственного аппарата, призвана в порядке исполнительно-распорядительной деятельности осуществлять от имени государства и в объеме предоставленных ей государственно-властных полномочий повседневное и непосредственное руководство объектами хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства [38 с.28].

Органы исполнительной власти осуществляют руководство административно-политической, социально-культурной и в известной степени производственно-трудовой деятельностью во всех ее многообразных проявлениях, что неизбежно придает этой деятельности в силу ее постоянства профессиональный характер.

Правовое положение органов исполнительной власти находит свое конкретное выражение в их компетенции. В ней закрепляются цели, задачи, функции, права и обязанности, формы и методы деятельности этих органов, т.е. их административная правоспособность и дееспособность. Компетенция органов исполнительной власти закрепляется в Конституции Республики Беларусь, законах, декретах и указах Президента Республики Беларусь, положениях о конкретных ведомствах.

К орга­нам исполнительной власти в Рес­публике Беларусь относятся Президент (формально по Конституции Президент Глава государства, однако обладает многими функциями, присущими главе исполнительной власти) Правительство, система республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь (министерства, государственные комитеты, комитеты при Совете Министров Республики Бе­ларусь), а также местные органы исполнительной власти (исполни­тельные комитеты и местные ад­министрации районов в городах) [25].

Согласно первоначальной редакции Конституции Президент Республики Беларусь являлся гла­вой государства и исполнительной власти, а для реализации полномо­чий исполнительной власти в обла­сти экономики, внешней политики, обороны, национальной безопасно­сти, охраны общественного поряд­ка и в других сферах государствен­ного управления при нем создавал­ся Кабинет Министров Республики Беларусь (ст. 95, 106 Конституции Республики Беларусь). Предлог «при» в ст. 106 Конституции указывал на определенный принцип взаимоот­ношений Президента и Совета Министров, устраняющий дуализм в системе исполнительной власти. *В соответствии со ст. 106 дей­ствующей редакции Конституции исполнительную власть в Республи­ке Беларусь осуществляет Прави­тельство* *– Совет Министров Рес­публики Беларусь*. Именно на него формально возложены организация и реализация полномочий исполни­тельной ветви власти в целом. Од­нако анализ конституционных по­ложений и действующего законо­дательства показывает, что реаль­ное осуществление полномочий ис­полнительной власти не ограничивается Правительством. В первую очередь это относится к Президен­ту Республики Беларусь. Когда го­ворят о положении главы государ­ства в системе органов государ­ственной власти, то имеют в виду соотношение его функций с зако­нодательной и исполнительной вла­стями. Принцип разделения властей предполагает, что властные полномочия должностного лица относят­ся к одной из трех властей – зако­нодательной, исполнительной или судебной. Функции главы государ­ства соприкасаются со всеми тремя (в области законодательства он, на­пример, имеет право законодатель­ной инициативы, может издавать временные декреты, имеющие силу закона, имеет право вето и т. д.; в отношении судебной власти глава государства вправе назначать су­дей, осуществлять помилование). И все же его основные функции и полномочия вряд ли можно отнес­ти к законодательной или судебной власти.

Другое дело – взаимоотношения главы государства с исполнительной властью. Даже в тех странах, где он не входит ни в одну из трех вла­стей (Франция, Россия и др.), юри­дическая наука и практика призна­ют его фактически главой исполни­тельной власти, ибо никакому долж­ностному лицу нельзя иметь функ­ции и властные полномочия вне какой-либо власти. В то же время при таком положении, не отрица­ющем принцип разделения влас­тей, образуется *особый статус гла­вы государства*, вытекающий из  
его собственных полномочий, обя­занности выступать гарантом конституции и осуществлять высшее представительство.[18 с.28]

Особое положение Президента в системе государственных органов обусловлено множеством объективных факторов. Президент призван быть "ответственным перед народом за суверенитет государства, главой которого он является, за надежность и устойчивость государственной системы, за разумное сотрудничество государственных органов, за то, чтобы они не разошлись слишком далеко и не подчинили друг друга". Президент должен управлять самой властью, заставлять ее совокупно использовать самую широкую палитру средств на основе строгого разделения функций. Он организатор работы власти, должен влиять на все ветви власти, но не командовать ими. Сильный Президент не должен быть лишь "представителем нации", "олицетворением единства государства" – т.е. символической фигурой, подписывающей не им разработанные решения. Ему должны принадлежать кадровая, законодательная инициатива, контрольные полномочия. Слабая исполнительная власть - причина серьезных потрясений и негативных последствий для всего государства. В условиях, когда анархия остается в странах СНГ постоянной угрозой, фигура сильного главы государства на фоне возможных слабых коалиций и неустойчивых правительств может явиться *гарантом государственной стабильности, но при необходимых сдержках и противовесах*. Конституционный статус Президента очерчен прямолинейно: он не только выводится за рамки трех властей, но и ставится над ними. Он не назван главой исполнительной власти, но объем полномочий свидетельствует о его фактическом верховенстве в этой сфере. Закреплены чрезвычайные единоличные полномочия, как решение об отставке Правительства, руководство внешней политикой, утверждение военной доктрины, назначение всех судей федеральных судов (кроме высших), назначение референдума, предложение кандидатур не только исполнительной власти, но и Председателя Центрального банка, Генерального прокурора и других.

Таким образом, хотя формально Президент Рес­публики Беларусь не является гла­вой исполнительной власти, он ак­тивно влияет на формирование и деятельность ее органов в частно­сти и органов государственного уп­равления в целом. Это обусловлено тем, что согласно ч. 2 ст. 106 Кон­ституции Правительство подотчет­но Президенту. Кроме того, очень широки полномочия Президента в сфере исполнительной власти. Так, глава государства с согласия Пала­ты представителей назначает на должность Премьер-министра; оп­ределяет структуру Правительства, назначает на должность и освобож­дает от должности заместителей Премьер-министра, министров и других членов Правительства, при­нимает решение об отставке Прави­тельства или его членов. Он также имеет право председательствовать на заседаниях Правительства, вно­сить или дать поручение Совету Ми­нистров внести в Палату представи­телей и Совет Республики пред­ложение об объявлении рассмотре­ния законопроекта срочным; дает согласие либо поручает Совету Ми­нистров дать согласие на внесение в Палату представителей законо­проектов, следствием принятия ко­торых может быть сокращение го­сударственных средств, создание или увеличение расходов. Только с согласия Президента Совет Ми­нистров вносит требования в Пала­ту представителей, Совет Респуб­лики о голосовании в целом за весь проект закона или его часть и по­правок к ним, представляемых Пра­вительством. Первое лицо государ­ства, кроме того, может поручить Совету Министров потребовать, чтобы Палата представителей при­няла окончательное решение в слу­чае, когда Совет Республики откло­нил принятый ею законопроект, а согласительная комиссия палат На­ционального собрания Республики Беларусь не приняла его согласо­ванный текст. К компетенции Пре­зидента в сфере исполнительной власти относится назначение руко­водителей республиканских орга­нов государственного управления и определение их статуса, а также назначение представителей Прези­дента в Парламенте и других дол­жностных лиц, должности которых определены в соответствии с зако­нодательством, если иное не пре­дусмотрено Конституцией; пра­во отмены актов Правительства; другое (ст. 84, 85, 100, 101, 106 Конституции).

Будет неверным утверждение, что только Президент получил дополнительные права и обязанности, ведь значительно возрос объем полномочий Правительства, более конкретно сформулирован механизм взаимодействия между представительной и исполнительной властью, законодательный процесс сформулирован таким образом, чтобы к минимуму свести споры между его участниками[17 с.136]

По форме правления Беларусь – президентская республика, где Президент обладает весомыми полномочиями, однако по своему объему они не шире тех, которыми обладают президенты, например, США, России, Франции, Казахстана и других стран (кстати, Францию очень часто в литературе определяют как президентскую монархию).

Важнейшие полномочия Президента перечислены в ст. 84 Конституции. При этом следует иметь в виду, что иные из них могут быть предусмотрены обычными законами.

Одним из путей предупреждения конфликтных ситуаций является определение предмета и пределов законодательного ведения парламента, в связи с чем в ст. 97, 98 Конституции Республики Беларусь отражено, какие общественные отношения должны регулироваться законами, а также указано на то, что палаты могут принимать решения по другим вопросам, если это пред­усмотрено Конституцией. Подобный подход позволяет исключить превы­шение парламентом своих полномочий. В то же время Президент в силу особой необходимости и срочности по своей инициативе либо по предло­жению Правительства может издавать временные декреты, имеющие силу закона. Кстати, и за рубежом исполнительная власть часто имеет право издания актов, имеющих силу законов.

В связи с этим на практике, безусловно, существуют вопросы о соотно­шении законов и декретов. По существу, здесь могут возникать споры о компетенции Президента и парламента. Их разрешает Консти­туционный Суд, определяя конституционность того или иного нормативного акта.

Парламент – представительная власть, имеет две палаты. По Конституции не предусматривается проведение совместных заседаний палат для принятия каких-либо решений, каждая из них обладает своей компетенцией. И лишь принятие законов – дело обеих палат, причем любой законопроект, если иное не предусмотрено Конституцией, вначале рассматривается в Палате пред­ставителей, а затем в Совете Республики.

Существование двухпалатного парламента способствует повышению эффективности законодательной деятельности. В современный период не было случаев перехода от двухпалатного к однопалатному парламенту. Наоборот, отмечается тенденция к созданию двухпалатных парламентов. Они существуют не только в федеративных, но и в большинстве унитарных европейских государств, и обычно в тех, где население составляет более 10 млн. чел [41 с.27]

В качестве некоторых примеров активной вовлеченности белорусского парламента можно привести следующие факты:

Обе палаты Парламента (Совет Республики и Палата представителей) ведут активную законодательную деятельность. С октября по декабрь 2006 года Советом Республики рассмотрено 53 законопроекта, 52 из которых были одобрены. Палата представителей за этот же период времени приняла 79 законопроектов, в том числе 2 проекта кодексов и 17 законопроектов о ратификации международных договоров конвенций и соглашений, 3 законопроекта отклонено, 11 - отправлено на доработку.

Активно используется такая форма парламентской работы, как парламентские слушания. Подобная демократическая форма работы позволяет привлекать к обсуждению важных для страны вопросов большое число участников, включая представителей гражданского общества, государственных и независимых экспертов. Так например в период с октября по декабрь 2002 года Советом Республики проведено два парламенстких слушания: "О состоянии законности в Республики Беларусь" (совместно с Палатой представителей) и "О защите прав ребенка и их закреплении в национальном законодательстве. Итоги правоприменительной практики".

Одним из направлений законодательной работы белорусского парламента является принятие мер по совершенствованию функционирования исполнительной и судебной ветвей власти, повышении роли граждан в управлении государством. В 2002 году Палатой представителей был принят законопроект "О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь".

Только за апрель–май 2007 г. Палатой представителей рассмотрено и принято 56 проектов законов, из них 18 – в первом чтении и 26 – во втором. Среди последних законопроектов можно выделить следующие: «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей», «О внесении изменений и дополнений в Трудовой кодекс Республики Беларусь», «О государственных социальных льготах, правах и гарантиях для отдельных категорий граждан».

По Конституции обеспечивается участие двух ветвей власти – представительной и исполнительной в формировании третьей ветви власти – судебной: Конституционного Суда, Центризбиркома, Верховного и Высшего хозяйствен­ного судов. Здесь также нет принципиально нового в сравнении с зарубежной практикой.

Следуя принципу разделения властей, Конституция содержит следующие положения:

* статья 109: «Судебная власть в Республике Беларусь принадлежит судам»;
* статья 110: «Судьи при осуществлении правосудия независимы и подчиняются только закону».

Под судебной властью понимается реализуемые занимающими особое положение в государственном аппарате органами (судами) присущие им возможности и способности воздействия на поведение людей и социальные процессы[11 с. 46], как та сфера общественных отношений, которые суд в состоянии охватить своей юрисдикцией[8 с. 87].

В организационно-функциональном плане судебная власть – это прежде всего система независимых государственных органов – судов, ибо судебная власть осуществляется только специальными субъектами в лице судов и носителей судебной власти – судей. Причем, важно подчеркнуть, что судебную власть в государстве осуществляет не один какой-либо суд, а вся система судов (и судей) страны в целом, способная противостоять злоупотреблениям органов и должностных лиц исполнительной власти на всех уровнях и во всех областях государственной и общественной жизни, защищать права и свободы граждан, законные интересы юридических лиц. Это – во-первых. Во-вторых, содержанием судебной власти является юрисдикционная (правоприминительная) деятельность по разрешению правовых споров и социально-значимых конфликтов (преступных посягательств), а также судебный контроль за правовым содержанием нормативных актов. В нее входит и осуществление иных ее полномочий, связанных с отправлением правосудия: аналитическая, организационная работа, дача разъяснений по применению законодательства и т.п. Иначе говоря осуществление всей компетенции суда.

Ведущая функция судебной власти, ее главное назначение во всесторонней защите прав и свобод человека и гражданина, т.е. не карающая, а правозащитная задача.

Как записано в ст. 3 Кодекса «О судоустройстве и статусе судей» [19] в Республике Беларусь, суды призваны охранять от посягательств гарантированные Конституцией и актами законодательства Республики Беларусь личные права и свободы, социально-экономические и политические права граждан, конституционный строй, государственные и общественные интересы, права юридических лиц независимо от форм собственности, ведомственного подчинения и условий хозяйствования.

*Особое значение в системе сдержек и противовесов имеет судебный конституционный контроль*. В правовом государстве судебная власть должна быть важным гарантом прав и свобод, конституционного строя. Центральное место здесь занимает, конечно же, Конституционный Суд, который призван осуществлять конституционный контроль (судебные органы можно назвать самыми беспристрастными). Институт конституционного правосудия является давней европейской традицией и широко известен в мировой практике. На сегодняшний день он существует в абсолютном большинстве современных демократических государств.

В Республике Беларусь институт конституционного контроля был учрежден в 1994 году на основании Конституции Республики Беларусь [20] и Закона от 30 марта 1994 г. «О Конституционном Суде Республики Беларусь» [24]. Порядок работы Конституционного Суда Республики Беларусь определяется Регламентом Конституционного Суда Республики Беларусь.

Роль этого органа в системе сдержек и противовесов нельзя умалять. Для Республики Беларусь конституционный контроль - одно из ярких проявлений системы сдержек и противовесов принципа разделения властей, идеи правового государства, которые закреплены в белорусской Конституции. Основная задача органа конституционного контроля - осуществлять проверку всех нормативных актов в государстве на соответствие их Конституции. Конституционный Суд призван защищать правовые ценности, обеспечивать верховенство конституционных норм, способствовать реализации прав и свобод граждан.

Конституционный Суд Республики Беларусь – первый из государственных органов, кто стал формировать собственную позицию, ориентируясь на Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, практику работы Европейской комиссии по правам человека и Европейского Суда по правам человека. Аргументы на основе решений этих органов приводятся почти в каждом решении Конституционного Суда Республики Беларусь. Например, конституционный контроль продолжает развиваться, опосредуя политико-правовое развитие Беларуси, ее интенсивное государственное строительство. Одно из направлений – усиление конституционного контроля за соответствием Конституции как национального законодательства, так и международных договоров Республики Беларусь. Конституционный контроль способствует обеспечению единства действующего законодательства. Интенсификация конституционного контроля, наметившаяся в последнее время, значимость последних решений Конституционного Суда, в частности по проблемам отмены смертной казни, подтверждает это.

Заключения Конституционного Суда по вопросам конституционности нормативных актов являются окончательными, обжалованию и опротестованию не подлежат.

Конституционный Суд обладает правом вносить Президенту, палатам Парламента, Совету Министров Республики Беларусь, другим государственным органам в соответствии с их компетенцией подлежащие обязательному рассмотрению предложения о необходимости внесения в акты действующего законодательства изменений и дополнений, принятия новых нормативных актов, их толкования. [23 ст.7 – 12]

За прошедшее десятилетие Конституционный Суд сумел занять надлежащее место как в системе судебной власти, так и в механизме защиты прав и свобод граждан. Все эти годы оформлялся правовой статус Конституционного Суда, уточнялись вопросы компетенции, развивался институт конституционного надзора, формировалась судебная практика.

Конституционный контроль охватывает все отрасли права и области правоприменительной деятельности. Однако Конституционный Суд не является единственным государственным органом, отвечающим за состояние конституционной законности в государстве, создание правопорядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод личности. Статья 59 Конституции обязывает все государственные органы и должностных лиц защищать права и свободы личности и возлагает на них ответственность за действия, их нарушающие. В связи с этим Конституционный Суд рассчитывает на взаимодействие со всеми государственными органами и должностными лицами, деятельность которых должна быть направлена на неукоснительное соблюдение принципов и норм Конституции Республики Беларусь[20].

Особое положение среди государственных органов занимает Прокуратура, которую отнесение которой к той или иной ветви власти весьма спорно. Этот орган, не входя в систему разделения властей, тем не менее служит достижению целей, которые ставит перед собой данная концепция - обеспечение свобод. Прокуратура, будучи независимой от других органов государственной власти, способствует укреплению законности и правопорядка в стране, осуществляя прокурорский надзор за исполнением законов государственными органами.

Конкретное претворение в жизнь принципа разделения властей зависит от воздействия прочих (многочисленных) факторов. Среди них можно отметить такие, как исторические особенности становления и эволюции государства, уровень социально-экономического развития, естественно-географические условия существования, этно-национальный состав населения и многие другие. Важное значение имеет расстановка политических сил в стране. Практика показывает, что очень часто те или иные положения, зафиксированные в конституции, могут по-разному трактоваться и применяться в зависимости от того, что собой представляет партийная система страны и какие именно политические партии находятся у власти.

Таким образом, определяемый конституцией и фактически сложившийся в стране порядок формирования и принципы взаимоотношений между законодательной, исполнительной и судебной властями определяют существующую в стране форму правления. Если необходимо выяснить, какова принципиальная схема организации власти, как разделены и взаимодействуют ее различные ветви, надо установить, о какой именно форме правления идет речь.

**2.ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ВЕТВЕЙ ВЛАСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ (НА ПРИМЕРЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ)**

Как уже было сказано к органам исполнительной власти в Республике Беларусь относятся Правительство – Совет Министров, система республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь (министерства, государственные комитеты, комитеты при Совете Министров Республики Беларусь), а также местные органы исполнительной власти (исполнительные комитеты и местные администрации районов в городах).

Являясь центральным органом государственного управления, Правительство наделено широкими полномочиями, позволяющими ему эффективно воздействовать на общественные отношения.

Правительство - это коллегиальный центральный орган государственного управления Республики Беларусь, осуществляющий в соответствии с Конституцией исполнительную власть и руководство системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти.

Правительство вступает в тесные взаимоотношения с другими органами государственной власти, прежде всего, с Президентом и Национальным собранием.

В отличие от некоторых других отдельных государств (например, США) Конституция Беларуси прямо предусматривает образование и деятельность Правительства как коллегиального органа государственной власти, осуществляющего функции управления. Его основные полномочия закреплены в Конституции.

Основные полномочия Правительства предусмотрены в Конституции Республики Беларусь (ст.ст. 106 - 108). Они детально раскрываются в Указе Президента № 289 от 5 мая 2006 г. с изм. и доп. «О структуре Правительства Республики Беларусь»[29] Согласно Конституции и указанному Закону в экономической сфере Правительство обеспечивает проведение единой экономической политики; регулирует деятельность всех отраслей экономики Республики Беларусь, принимает меры по их развитию; разрабатывает прогнозы, концепции, государственные программы экономического и социального развития Республики Беларусь, другие программы и обеспечивает их реализацию; разрабатывает основные направления развития экономики в целом, ее отдельных отраслей, принимает меры по ускорению научно-технического прогресса; разрабатывает основные направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь и принимает меры по их реализации; принимает меры по обеспечению оптимальных темпов развития производства, роста национального дохода и его рационального распределения; выступает от имени собственника в отношении имущества, являющегося собственностью Республики Беларусь, организует управление государственной собственностью; имеет право создавать, реорганизовывать, ликвидировать предприятия, организации, учреждения, объединения, имущество которых находится в собственности Республики Беларусь; содействует интеграции экономики Республики Беларусь и экономики других государств с учетом интересов Республики Беларусь, вносит соответствующие предложения Президенту Республики Беларусь и в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь; устанавливает экономическую ответственность субъектов хозяйствования за нарушение порядка осуществления хозяйственной деятельности, если эта ответственность не была установлена законами Республики Беларусь и актами Президента Республики Беларусь; в пределах полномочий, предоставленных Президентом Республики Беларусь, регулирует внешнеэкономическую деятельность, в том числе определяет меры тарифного и нетарифного регулирования ввоза (вывоза) товаров (работ, услуг) на территорию (с территории) Республики Беларусь, обеспечивает привлечение иностранных инвестиций; создает условия для свободного предпринимательства на основе равноправия всех форм собственности; осуществляет единую государственную политику в области использования и охраны земель, в пределах своих полномочий производит изъятие и предоставление земельных участков; координирует инвестиционную деятельность с учетом приоритетных направлений социально-экономического развития государства; определяет государственную страховую политику; обеспечивает проведение единой государственной политики в области использования и экономии энергетических и материальных ресурсов, принимает меры по обеспечению Республики Беларусь этими ресурсами и др.

В области бюджета и финансов Правительство обеспечивает проведение единой финансовой и денежно-кредитной политики; ежегодно разрабатывает и представляет Президенту Республики Беларусь для внесения в Национальное собрание Республики Беларусь проект республиканского бюджета и отчет о его исполнении; предоставляет в порядке, установленном Президентом Республики Беларусь, правительственные гарантии; разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой государственной политики цен и тарифов, совершенствованию системы цен и тарифов; исходя из главных направлений единой государственной денежно-кредитной политики, определяет меры по обеспечению сбалансированности денежных доходов и расходов населения, улучшению финансового состояния отраслей экономики и использованию кредитных ресурсов, а также совместно с Национальным банком Республики Беларусь регулирует обменный курс белорусского рубля; обеспечивает привлечение, распределение и использование кредитов, формирующих внешнюю задолженность Республики Беларусь; определяет государственную политику в области защиты прав потребителей; осуществляет взаимодействие с Национальным банком Республики Беларусь, в том числе имеет право получать статистическую и другую информацию о деятельности банков.

В области занятости и труда Правительство принимает меры по реализации гражданами Республики Беларусь права на труд, то есть права на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, образованием, профессиональной подготовкой и с учетом общественных потребностей, а также на здоровые и безопасные условия труда; разрабатывает и осуществляет меры по рациональному размещению производительных сил, проведению в жизнь соответствующей политики народонаселения; осуществляет меры по формированию и совершенствованию мотивационного механизма трудовой активности, усилению роли материальных и моральных стимулов в повышении эффективности и качества труда; осуществляет единую государственную политику, направленную на обеспечение полной и эффективной занятости трудоспособного населения, в том числе за счет совершенствования отраслевой структуры народного хозяйства и территориального размещения производительных сил; устанавливает минимальный размер заработной платы, а также в пределах своих полномочий определяет формы, системы и размеры оплаты труда работников государственных учреждений; определяет государственную миграционную политику.

Правительство призвано осуществлять широкий спектр мероприятий в социально-культурной сфере. Оно обеспечивает проведение единой государственной политики в области науки, культуры, образования, здравоохранения, социального обеспечения; создает условия для поддержания установленного законодательством Республики Беларусь уровня социального обеспечения; принимает меры по обеспечению социальной защиты граждан, совершенствует систему социальной защиты; принимает меры по совершенствованию системы профессиональной ориентации, создает условия для получения профессионально-технического образования, обучения новым специальностям, переподготовки и повышения квалификации с учетом общественных и производственных потребностей; принимает меры по предупреждению инвалидности и организации реабилитации инвалидов; определяет и реализует наиболее эффективные пути повышения доходов семьи, стипендий, пенсий, других социальных пособий, выплат; разрабатывает и осуществляет социально-экономические меры по улучшению положения женщин, укреплению и поддержке семьи, обеспечивает контроль за соблюдением предоставленных женщинам прав и гарантий; осуществляет меры по формированию и реализации государственной молодежной политики; принимает меры по развитию и укреплению сети государственных общеобразовательных, профессионально-технических, средних специальных и высших учебных заведений; обеспечивает проведение государственной политики в области обеспечения санитарно-эпидемического благополучия населения, основных направлений развития и совершенствования системы здравоохранения, применения в этой сфере новых методов управления; содействует развитию физической культуры и спорта; осуществляет меры по развитию и улучшению работы учреждений культуры, архивных учреждений, обеспечивает охрану историко-культурного наследия, реставрацию и консервацию памятников, умножение и широкое использование культурных ценностей, в том числе народного творчества, для духовного и эстетического воспитания граждан, повышения их культурного уровня, а также содействует развитию профессионального искусства, литературы, национального книгоиздания и периодической печати; создает условия для свободного развития культуры всех национальных общностей, проживающих в Республике Беларусь; проводит государственную политику, направленную на сохранение и развитие белорусского и русского языков, создание надлежащих условий для развития языков других национальных общностей, проживающих на территории Республики Беларусь; принимает меры по обеспечению права граждан Республики Беларусь на свободу вероисповеданий; обеспечивает проведение единой научно-технической государственной политики и др.

В области окружающей среды Правительство определяет государственную политику в области охраны окружающей среды, порядок использования природных ресурсов; определяет государственную политику в области гидрометеорологической деятельности; осуществляет меры по охране, научно обоснованному использованию природных ресурсов и улучшению окружающей среды; определяет государственную политику в области обеспечения технической, ядерной и радиационной безопасности потенциально опасных объектов, предупреждения аварий и катастроф; обеспечивает разработку и реализацию государственных экологических программ; утверждает перечень особо ценных природных ресурсов и объектов окружающей среды; определяет порядок учета и ведения государственных кадастров природных ресурсов, осуществления мониторинга окружающей среды; принимает решения о создании заповедников, национальных парков, заказников и иных особо охраняемых природных территорий республиканского значения, утверждает положения о них и их границы; утверждает порядок разработки экологических мероприятий, установления лимитов использования природных ресурсов и размещения отходов производства; объявляет в необходимых случаях отдельные участки территории Республики Беларусь зонами чрезвычайной экологической ситуации; организует работы по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС и принимает меры по ее реализации; обеспечивает развитие системы экологического воспитания и обучения граждан.

В области обеспечения законности и правопорядка принимает меры по обеспечению прав и свобод граждан, защите интересов государства, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью; обеспечивает гарантированные Конституцией Республики Беларусь, законами и предусмотренные международными обязательствами государства права и свободы граждан, защиту личности от любых противоправных действий, посягательств на жизнь, здоровье, имущество, честь и достоинство, а также защиту гражданина Республики Беларусь как на территории Республики Беларусь, так и за ее пределами; определяет основные направления правовой работы в органах государственного управления; руководит в пределах своей компетенции деятельностью республиканских органов государственного управления по обеспечению правопорядка и законности, реализации государственных программ борьбы с преступностью; осуществляет меры по предотвращению создания и деятельности политических партий, общественных объединений и религиозных организаций, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя либо ведущих пропаганду войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды, а также препятствующих исполнению гражданами их государственных, общественных, семейных обязанностей или наносящих вред их здоровью и нравственности.

В области обеспечения национальной безопасности и обороны принимает меры по защите национальной безопасности и обороноспособности, независимости и территориальной целостности Республики Беларусь, кроме осуществляемых Президентом Республики Беларусь или другими определенными им государственными органами; решает вопросы военного строительства, обеспечения Вооруженных Сил и других воинских формирований Республики Беларусь всем необходимым для надежной вооруженной защиты республики, а также строительства и размещения на территории Республики Беларусь оборонных объектов; осуществляет контроль за подготовкой граждан к военной службе и призывом их на военную службу, а также регламентирует воинский учет призывников и военнообязанных; руководит в пределах своей компетенции подготовкой народного хозяйства Республики Беларусь к работе в режиме и условиях военного времени, а также его мобилизационным развертыванием; вносит на утверждение Президенту Республики Беларусь мобилизационные планы Республики Беларусь, планы накопления материальных ценностей в мобилизационном резерве; осуществляет в соответствии со своей компетенцией руководство гражданской обороной Республики Беларусь.

В области внешней политики Правительство осуществляет координацию деятельности в сфере отношений Республики Беларусь с другими государствами и международными организациями; принимает практические меры по реализации и защите внешнеполитических интересов Республики Беларусь; проводит переговоры и заключает международные договоры по вопросам, относящимся к его компетенции; принимает меры по обеспечению выполнения международных договоров Республики Беларусь. [30 ст14 –18]

Правительство осуществляет ряд других полномочий, в частности, в кадровой сфере, руководит деятельностью республиканских органов государственного управления, местными исполнительными и распорядительными органами. Правительство активно взаимодействует по ряду вопросов, прежде всего, в законодательной сфере, исполнении законов с Национальным собранием, а также местными Советами депутатов.

В части четвертой ст. 106 Основного Закона указано, что Правительство состоит из Премьер-министра, его заместителей и министров. В состав Правительства могут входить и руководители республиканских органов управления. В соответствии с п. 7 ст. 84 Конституции структуру Правительства определяет Президент. Он же назначает на должность и освобождает от должности заместителей Премьер-министра, министров и других членов Правительства.

Количество членов Правительства, в том числе и заместителей Премьер-министра, определяется Президентом Республики Беларусь.

Структура Правительства неоднократно совершенствовалась. В соответствии с законом в состав Правительства могут входить не только Премьер-министр, его заместители, министры, но и руководители иных республиканских органов государственного управления. В настоящее время состав Правительства определяется Указом Президента Республики Беларусь № 289 от 5 мая 2006 г. с изм. и доп. «О структуре Правительства Республики Беларусь» [29].

В состав Совета Министров Республики Беларусь входят по должности Премьер-министр Республики Беларусь, заместители Премьер-министра Республики Беларусь, Полномочный представитель Президента Республики Беларусь - Заместитель Премьер-министра Республики Беларусь, Глава Администрации Президента Республики Беларусь, Председатель Комитета государственного контроля, Председатель Правления Национального банка, Президент Национальной академии наук Беларуси, министры, Председатель Комитета государственной безопасности, Председатель Государственного комитета пограничных войск, Председатель Государственного комитета по авиации, Председатель Государственного таможенного комитета, Председатель Государственного военно-промышленного комитета, Председатель Государственного комитета по науке и технологиям, Председатель Правления Белорусского республиканского союза потребительских обществ.

Постоянно действующим органом Совета Министров Республики Беларусь является его Президиум в составе Премьер-министра Республики Беларусь, его заместителей, Полномочного представителя Президента Республики Беларусь - Заместителя Премьер-министра Республики Беларусь, Главы Администрации Президента Республики Беларусь, Председателя Комитета государственного контроля, Председателя Правления Национального банка, Министра экономики, Министра финансов, Министра иностранных дел.

Работой Правительства руководит Премьер-министр. В соответствии со ст. 106 Конституции Премьер-министр:

1) осуществляет непосредственное руководство деятельностью Правительства 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 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.

Иные полномочия Премьер-министра определяются законами, указами Президента, постановлениями Правительства. При этом Премьер-министр решает наиболее важные вопросы. 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. В Правительстве он курирует работу наиболее важных структурных подразделений Аппарата.

Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Республики Беларусь. До сформирования нового Правительства по поручению Президента Правительство, заявившее о сложении полномочий, продолжает осуществлять свои полномочия.

Формирование Правительства обычно начинается с назначения Президентом Премьер-министра. Оно осуществляется с согласия Палаты представителей.

В состав исполнительного комитета помимо его председателя входят заместители (заместитель) председателя исполкома, управляющий делами (в сельских, поселковых, городских (городов районного подчинения) - 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).

Местное управление осуществляют местные исполнительные комитеты (облисполкомы, райисполкомы, горисполкомы, сельские и поселковые исполкомы), а также местные администрации в районах городов. В составе исполнительных комитетов создаются управления, отделы, им подчиняются коммунальные предприятия и организации.

Две ветви власти участвуют в формировании исполнительных комитетов. Так, председатель областного исполнительного комитета назначается Президентом Республики Беларусь и утверждается областным Советом [24 ст.7].

Кандидатура на эту должность считается утвержденной, если за нее проголосовало большинство депутатов от числа избранных. В случае, если Совет депутатов не утвердил кандидатуру, Президент Республики Беларусь в том же порядке вносит другую кандидатуру. При повторном отказе областного, Минского городского Советов депутатов утвердить кандидатуру, назначенную на должность председателя исполнительного комитета, решение Президента Республики Беларусь, принятое по этой или иной кандидатуре, является окончательным. Законодательством предусматриваются основания для освобождения председателя исполнительного комитета от должности [16 с. 21].

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

Кандидатуры заместителей председателя исполнительного комитета, управляющего делами и персональный состав исполнительного комитета председатель областного исполнительного комитета должен согласовать с Президентом, после чего вправе произвести соответствующие назначения.

Назначение на должность и освобождение от должности председателей районных (городских) исполнительных комитетов и представление их кандидатур на утверждение районных (городских) Советов депутатов осуществляется председателем областного исполнительного комитета. Он же принимает окончательное решение о назначении председателей районных (городских) исполнительных комитетов в случае повторного отказа соответствующих Советов депутатов утвердить предложенные кандидатуры.

Исполнительным и распорядительным органом на территории района в городе является местная администрация с правами юридического лица. Местные администрации входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления [14 с. 65].

В состав местной администрации входят глава местной администрации, его заместители и члены местной администрации.

Глава местной администрации назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке. Заместитель (заместители) главы местной администрации назначается на должность и освобождается от должности председателем городского исполнительного комитета. Другие члены местной администрации, а также ее сотрудники назначаются на должность и освобождаются от должности главой местной администрации.

Исполнительная власть является ветвью единой государственной власти, но она не может отождествляться с видом (формой) государственной деятельности. Суть такой деятельности - не сама власть, а лишь форма ее практической реализации. Следовательно, исполнительная власть не тождественна и исполнительной деятельности, равно как и системе органов исполнительной власти, а также государственному управлению, которое всегда характеризовалось как определенный вид государственно-властной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть. Государственное управление - более широкая институция, включающая в себя и социальные проявления исполнительной власти. Внутренняя же структура исполнительной власти не есть сама эта власть. Аналогично, видимо, должен решаться и вопрос о соотношении исполнительной власти и исполнительно-распорядительной деятельности. Понятие "исполнительная власть" и понятие "исполнительно-распорядительная деятельность" как стержневое в государственном управлении не являются тождественными, поскольку первое более статично и представляет собой содержательное, сущностное выражение, отражение динамики государственно-управленческой деятельности и своего рода ее следствие (кстати, это подтверждает и исторически более позднее появление концепции "разделение властей", нежели "разделение труда"). Поэтому вряд ли оправданно считать "исполнительную власть" базовой категорией. Она аккумулирует в себе лишь значительную часть этой деятельности, но далеко не всю государственно-управленческую деятельность и не всех органов государства в целом и органов государственного управления в частности.

Что же касается второго подхода, то есть когда "орган исполнительной власти" понимается шире, нежели "орган государственного управления", то он настолько нетрадиционен, что требует разъяснения (толкования) законодателем.

По мнению автора, сложилась настоятельная необходимость выработки единого понимания исполнительной власти как самостоятельной ветви единой государственной власти и системы органов исполнительной власти в целом.

По природе исполнительная власть неразрывно связана с процессом повседневного управления страной, что предопределяет определенный и динамичный характер ее деятельности, требующей соответствующей нормативной базы в виде многочисленных подзаконных актов, издаваемых в пределах ее компетенции. Эффективность функционирования исполнительной власти возможна лишь при условии, если создана устойчивая, централизованная, жестко иерархичная ее вертикаль, позволяющая точно и своевременно проводить в жизнь принятые решения.

Орган исполнительной власти – это организация, которая, являясь частью государственного аппарата, имеет свою структуру, компетенцию, территориальный масштаб деятельности. Она образована в соответствии с законодательством, наделена правом выступать по поручению государства, призвана в порядке исполнительной и распорядительной деятельности осуществлять повседневное руководство хозяйственной, социально-культурной, административно-политической сферами, заниматься межотраслевым управлением.

Специфику любого органа государственной власти составляет то, что он осуществляет задачи и функции государства и выступает от его имени, наделен государственными властными полномочиями. Эти полномочия состоят в праве органа издавать юридические акты от имени государства, и эти акты являются обязательными для тех, кому они адресованы, применять меры, обеспечивающие реализацию юридических актов, в том числе меры убеждения, стимулирования и принуждения.

Система органов исполнительной власти осуществляет исполнительную и распорядительную деятельность. На данную систему государственной власти возложена организационно-управленческая, исполнительно-распорядительная деятельность, осуществляемая определенными органами государства и должностными лицами на основе и во исполнение законов с целью обеспечения повседневного (текущего) функционирования государства и его аппарата. Полномочия и возможности осуществления исполнительной власти предоставлены Правительству и ряду определенных должностных лиц.

Органы исполнительной власти (органы государственного управления) - это исполнительно-распорядительные органы, ведущие повседневную оперативную работу по государственному управлению общественными процессами в интересах общества или его части (политическими силами, стоящими у власти).

Органы исполнительной власти предназначены в первую очередь для исполнения законов, издаваемых органами законодательной власти. Во исполнение законов ей предоставлено право активных действий, а также право принятия подзаконных нормативных актов.

В пределах своей компетенции органы исполнительной власти наделяются необходимой для их нормального функционирования оперативной самостоятельностью. На них возлагаются все ответственные задачи по правовому регулированию и руководству различными сферами жизнедеятельности общества и государства. Эти задачи, равно как место и роль органов управления в государственном аппарате, закрепляются в конституционных и обычных правовых актах.

Сторонники концепции разделения властей не спорят с идеей единства государственной власти, но отвергают ее организационно-правовое единство. При таком подходе исполнительную власть можно характеризовать в качестве подсистемы в рамках системы единой государственной власти.

В действующих конституционных положениях и в текущем законодательстве используются термины "исполнительная власть", "органы исполнительной власти", "государственное управление", "органы государственного управления", "центральный орган государственного управления", "местное управление", "местные органы управления", "исполнительные и распорядительные органы". Вместе с тем в законодательстве Республики отсутствуют такие понятия, как "система исполнительной власти", "система органов исполнительной власти". Разобраться в сложившемся многообразии терминов достаточно сложно.

Конституция Республики Беларусь наряду с понятием "исполнительная власть" употребляла и другое - "система органов исполнительной власти" (п.2 ч.1 ст.100). Оно не раскрывалось, но согласно Указа Президента Республики Беларусь № 289 от 5 мая 2006 г. с изм. и доп. «О структуре Правительства Республики Беларусь» [29] Правительство определялось как центральный орган исполнительной власти (ч.1 ст.1). Вместе с тем повсеместно встречался термин "министерства и другие центральные органы управления Республики Беларусь" [25, ст.5]. Действующая редакция Конституции не только не устранила неясности в понятийном аппарате, связанные с исполнительной властью, но, на наш взгляд, внесла дополнительные элементы бессистемности в результате механического "соединения" теории разделения властей с теорией разделения труда. Так, исчезло понятие "система органов исполнительной власти", но наряду с "органами исполнительной власти" (ст.107) постоянно употребляется термин "органы государственного управления" (ст.84, 106, 107). Как уже отмечалось, до вступления в силу Конституции Республики Беларусь 1994 года [20] классификация органов государства была более четкой. Они делились на органы государственной власти (Советы народных депутатов), государственного управления (исполнительные и распорядительные органы - Правительство, исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов и т.д.) и правоохранительные (органы правосудия, арбитража и прокурорского надзора).

Анализ действующих конституционных положений дает основания сделать вывод, что законодательная власть в Республике Беларусь принадлежит трем субъектам: избирательному корпусу путем республиканского референдума, Национальному собранию и Президенту. К сожалению, приходится отмечать, что Конституция Республики Беларусь и текущее законодательство не дают ясного представления о понятии, системе, структуре и назначении исполнительной власти. Не определена также функциональная сфера исполнительной власти и не разграничены предметы ведения и полномочия между ее органами на каждом уровне системы. Все это не позволяет четко установить соотношение понятий "орган исполнительной власти" и "орган государственного управления". Например, согласно ч.1 ст.106 Конституции исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет Правительство - Совет Министров Республики Беларусь - центральный орган государственного управления. В то же время в ст.107 Конституции закреплено положение, что Правительство Республики Беларусь руководит системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти.

В действующем законодательстве понятия "орган исполнительной власти" и "орган государственного управления" используются либо как равнозначные (хотя, как правило, в законодательстве понятие "орган исполнительной власти" используется редко), либо "орган исполнительной власти" понимается шире, нежели "орган государственного управления" (см., например, абз.2 ст.107 Конституции, ст.1, Указ Президента № 289 от 5 мая 2006 г. с изм. и доп. «О структуре Правительства Республики Беларусь» [29] ) Понятно, что отождествление понятий "исполнительная власть", "государственное управление" не может претендовать на точность и универсальность, так как под органом государственного управления понимаются и Правительство, и исполнительный комитет, и министерства, ведомства, и администрация государственного предприятия, организации и учреждения. Однако далеко не все перечисленные органы (должностные лица) могут именоваться органами исполнительной власти. В этой связи возникает вопрос и о структурных образованиях исполнительного аппарата (отделы, управления, комитеты). Таким образом, исполнение, как практическое выражение исполнительной власти, видимо, не может быть отождествлено с механизмом или системой государственного управления.

Исходя из вышесказанного, автор видит необходимость создания нормативного правового акта, основная цель которого заключается в кодификации законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области государственного управления и местного самоуправления, путем комплексного правового регулирования данных общественных отношений, возможном заполнении пробелов, согласованном развитии и применении законодательства о государственном управлении и местном самоуправлении, установлении новых правовых категорий, отвечающих современным требованиям государственного развития, с введением в максимально возможной степени норм прямого действия.

Нормативный правовой акт основан был бы на принципе отнесения отдельных правовых норм по характеру регулируемых ими общественных отношений к нормам, регулирующим схожие общественные отношения, регламентирующим вопросы государственного управления и местного самоуправления. Критерием кодификации актов законодательства о государственном управлении и местном самоуправлении выбран был бы критерий повышения эффективности правового регулирования в рассматриваемой области общественных отношений, включающий как общие вопросы государственного управления и местного самоуправления и его отдельных компонентов, так и вопросы, связанные с этой деятельностью.

Исходя из вышеизложенного, государственное управление могло бы быть определено в нормативном правовом акте как одна из форм деятельности уполномоченных государственных органов, состоящая в практической осуществлении государственно-властных полномочий, а так же в непосредственном руководстве социально-политическими, социально-культурными отраслями, хозяйственной и межотраслевыми сферами деятельности на основе и во исполнение законов.

При определении в нормативном правовом акте понятия «органы государственного управления» за основу могло бы быть использовано определение «государственного органа», используемое в Законе Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь» [23]. В соответствии с данным Законом под государственным органом понимается образованная в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, иными законодательными актами организация, осуществляющая государственно-властные полномочия в соответствующей сфере (области) государственной деятельности. Для целей данного нормативно-правового акта под государственными органами понимаются также государственные учреждения и иные государственные организации, обеспечивающие деятельность Президента Республики Беларусь или государственных органов, работники которых в соответствии с законодательными актами, закрепляющими их правовой статус, являются государственными служащими.

В силу объективно существующей сложной нормативной природы рассматриваемых общественных отношений, наиболее приемлемым вариантом кодификации в рассматриваемой области является закрепление в нормативном правовом акте исходных, наиболее важных положений, определяющих деятельность Правительства Республики Беларусь, республиканских органов государственного управления, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, органов государственной управления, не входящих в систему органов исполнительной власти, а также органов местного управления и самоуправления.

В содержательном плане основой для регламентации соответствующих отношений на уровне нормативного правового акта, станут Указ Президента № 289 от 5 мая 2006 г. с изм. и доп. «О структуре Правительства Республики Беларусь» [29] и закон Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. № 617-XII «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» [25].

К предмету правового регулирования нормативного правового акта следовало бы отнести общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования государственного управления и местного самоуправления, и включить следующие основные положения определяющие: отношения, возникающие в процессе формирования органов государственного управления и местного самоуправления; особенности правового статуса органов государственного управления (органы общей, отраслевой, межотраслевой и специальной компетенции); основные цели и общую компетенцию республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь; полномочия органов местного управления и самоуправления; систему самоорганизации населения, включая функционирование институтов непосредственной демократии по месту жительства для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения.

В нормативном правовом акте не предусматривалось бы включение положений о полномочиях органов государственного управления и местного самоуправления, закрепленных в других законодательных актах комплексно регулирующих те или иные вопросы, и тем более кодексов (Налогового, Жилищного и др.), поскольку это нарушит целостное правовое регулирование особой группы общественных отношений. В соответствующих законодательных актах систематизированию закреплялись бы как полномочия органов государственного управления, так и полномочия органов местного самоуправления в определенной области. I

В нормативном правовом акте не целесообразно было бы закреплять все организационно-правовые формы республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь, поскольку Президент Республики Беларусь может образовывать любые республиканские органы государственного управления. Исключение составляет отраженная в Конституции Республики Беларусь организационно-правовая форма министерства.

Характеризуя предмет правового регулирования нормативного правового акта необходимо было бы упомянуть особую группу республиканских органов государственного управления, подчиненных только Президенту Республики Беларусь либо обеспечивающих его деятельность (Администрация Президента Республики Беларусь, Совет Безопасности Республики Беларусь, Управление делами Президента Республики Беларусь, Национальный статистический комитет Республики Беларусь Высшая аттестационная комиссия Республики Беларусь).

В эту группу условно можно отнести государственные органы которые в соответствии с законодательством являются специально уполномоченными государственными органами, подчиненными Президенту Республики Беларусь, а также государственные организация выполняющие отдельные функции республиканских органов государственного управления (Государственная инспекция охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь, Национальная государственной телерадиокомпания Республики Беларусь, Национальная академия наук Беларуси, Национальный банк Республики Беларусь).

Принимая во внимание, что данные государственные органы не входят в систему органов исполнительной власти, а также характер и круг их деятельности, целесообразно было бы определить их как органы государственного управления, не входящие в систему органов исполнительной власти.

В связи с этим, в нормативный правовой акт будет включено общее положение о том, что решение о создании, упразднении и реорганизации таких органов принимается Президентом Республики Беларусь, без указания целей их создания.

Общих положениях необходимо было бы закрепить механизм государственного управления, включающий функции, формы и методы государственного управления, дав им определения.

Общие функции государственного управления целесообразно было бы перечислить, дав им краткие характеристики, т.к. они осуществляются всеми органами государственного управления и местного самоуправления без исключения, но со своей спецификой, которая отражается в специальных функциях, закрепляемых в конкретных положениях об органах государственного вправления и исходящих из поставленных пред ними целей и задач. К основным общим функциям государственного управления и местного самоуправления, осуществляемым всеми органами относятся планирование, организация, регулирование, руководство, координация, контроль, учет.

Так же необходимо указать, что органы государственного управления и местного самоуправления при реализации функций свободны в выборе методов их осуществления. Они осуществляют свою деятельность в пределах закрепленных правовых и организационных форм, которые найдут отражение далее в соответствующих главах нормативного правового акта, определяющих правовой статус конкретных органов.

При разъяснении особенностей создания, целей и систем республиканских органов государственного управления, необходимо определить, что общая цель данных органов - проведение государственной политики в соответствующей сфере (отрасли), осуществление управленческих функций в ней, координация деятельности других органов государственного управления и иных государственных организаций в соответствующей сфере (отрасли).

Закрепить сферу ведения данных органов - соответствующая сфера (отрасль) государственного управления, указав, что сферы могут быть: экономической, социально-культурной, безопасности и правопорядка, межотраслевая. Сферы объединяют соответствующие отрасли (образования, культуры, здравоохранения и т.д.), управление в которых осуществляется соответствующими министерствами (государственными комитетами). Следует назвать все возможные управленческие отрасли.

Здесь также желательно закрепить, что республиканские органы государственного управления несут ответственность за достижение целей,

выполнение поставленных перед ними задач в соответствующей сфере (отрасли). Они образуются, реорганизуются, и упраздняются Президентом Республики Беларусь. Их правоспособность возникает с момента принятия решения Президентом об их создании.

Также в необходимо было бы включить соответствующие нормы Указа Президента № 289 от 5 мая 2006 г. с изм. и доп. «О структуре Правительства Республики Беларусь»[29], устанавливающего, что систему данных органов формируют министерства и государственные комитеты, а также государственные организации, наделенные управленческими полномочиями по определенным вопросам. При этом нужно иметь ввиду, что понятия «структура Правительства» и «система подчиненных ему органов» не являются идентичными.

При определении особенности правового статуса и общей компетенции республиканских органов государственного управления необходимо было бы отразить особенности подчиненности республиканских органов государственного управления, взаимоотношения с иными органами, в том числе Национальным собранием, органами государственного управления на местном уровне, особенности назначения руководителей.

Определяя их компетенцию, следует отметить, что они относятся к органам отраслевой или межотраслевой компетенции (в отличие от Совмина и исполкомов, относящихся к органам общей компетенции или органов, подчиненных Президенту (Администрация Президента Республики Беларусь, Совет безопасности и иных), относящихся к органам специальной компетенции.

Желательно было бы указать пределы компетенции, установив, что в пределах своей компетенции республиканские органы государственного управления вправе давать обязательные указания подчиненным им органам и организациям, а для функциональных органов - также в отношении организационно не подчиненных им органов (организаций) по вопросам реализации ими определенной функции.

Необходимо установить, что данные органы по своему статусу относятся к единоначальным. Для решения важных (основных) вопросов развития соответствующей сферы (отрасли) создается коллегия. Требует определения вопрос о соотношении единоначалия и коллегиальности (по аналогии с Законом о Совмине). Желательно также установить перечень вопросов, требующих рассмотрения на коллегии. Также можно предусмотреть, что определенной формой коллегиальности является опрос руководящих работников республиканского органа государственного управления о проекте принимаемого решения.

Также следует закрепить акты, издаваемые республиканскими органами государственного управления и предъявляемые к ним требования.

При определении структуры и порядка деятельности республиканских органов государственного управления, целесообразно закрепить, что республиканские органы государственного управления имеют структуру, позволяющую им реализовывать поставленные перед ними цели и задачи. Их структура и штатная численность утверждаются руководителем. В структуре могут создаваться департаменты, главные управления, управления, отделы, инспекции и др. структурные подразделения. Отдельные структурные единицы могут иметь статус юридических лиц, решения о создании которых принимаются Президентом (может быть Правительством). Структурные подразделения со статусом юридического лица наделяются властными полномочиями, организационной обособленностью и могут иметь в своем подчинении систему нижестоящих подчиненных органов государственного управления.

Организация работы в республиканских органах государственного управления строилась бы на основе распределения обязанностей между руководителем и его заместителями, и между структурными подразделениями по направлениям деятельности соответствующего органа, что закрепляется в соответствующих положениях, утверждаемых руководителем органа.

В соответствии с распределенными обязанностями руководители несут персональную ответственность за организацию и эффективность работы возглавляемого направления деятельности, выполнение возложенных полномочий.

Следовало бы также закрепить правовой статус Министра на основе норм Указа Президента № 692 от 21 ноября 2001 г. «Об утверждении положения о министре Республики Беларусь»[33].

При определении особенностей правого статуса иных государственных организаций, подчиненных Правительству, необходимо указать, что они создаются на основании актов Президента. Цель их создания - совершенствование государственного управления, проведения единой политики в соответствующих отраслях. Задачи данных организаций конкретизируются в положениях о них. Данные организации по своему статусу приравниваются к государственным органам. Они обладают государственными властными полномочиями и осуществляют общие функции государственного управления. Могут создаваться в организационно-правовых формах, предусмотренных для коммерческих организаций и при определенных условиях вправе хозяйствовать.

Давая определение территориальным органам (подразделениям) республиканских органов государственного управления, подчиненных

Правительству нужно регламентировать их статус как местных органов государственного управления, созданных в соответствующих административно-территориальных единицах, подчиненных создаваемым их республиканским органам государственного управления. Цель этих органов -реализация полномочий республиканских органов государственного управления в соответствующих административно- территориальных единицах. Они наделяются полномочиями по осуществлению функций государственного управления. Соответственно, отдельно необходимо легально закрепить их связь с местными исполкомами и взаимоотношения с ними.

Разъясняя сферы (отрасли) государственного управления, контроль и надзор, следует отразить основные векторы развития соответствующих отраслей, решаемые в них задачи, а также установить, в каких системах органов осуществляется и по каким направлениям контроль и надзор.

Следует установить, что это - основная функция государственного управления. Определить его основные виды и соотношение с административным надзором. Это важно для легального закрепления понятий и унифицированного их применения.

Важно в нормативном правовом акте установить, что в положениях о республиканских органах государственного управления следует закреплять систему контрольно-надзорных органов в соответствующей сфере (отрасли) и основные направления проведения контрольно-надзорных проверок. Для их осуществления в республиканских органах государственного управления следует создать специальные структурные подразделения.

Вообще исключить из нормативного правового акта вопрос о правовом регулировании контроля и надзора невозможно, т.к. таким образом мы исключим важную часть из сферы государственного управления (его основную функцию), одновременно существенно ограничив пределы нормативного правового акта.

Действие нормативного правового акта не будет распространяться на органы законодательной и судебной власти, органы контроля и надзора (Прокуратура, Комитет государственного контроля Республики Беларусь).

Такой подход обеспечил бы комплексное, взаимосогласованное решение важнейших задач в сфере государственного управления.

Нормативный правовой акт должен занять место системообразующего законодательного акта в области государственного управления и местного самоуправления. Иные нормативные правовые акты в рассматриваемой сфере правоотношений, разрабатываемые и принимаемые в дальнейшем, должны были бы включаться в данный нормативно-правовой акт или учитывать его положения.

Реализация нормативного правового акта не повлекла бы увеличения расходов и осуществлялась бы в пределах средств, выделяемых на эти цели из республиканского и местных бюджетов.

Кодификация нормативных правовых актов в области государственного управления и местного самоуправления способствовала бы их совершенствованию, достижению оптимального внутреннего единства, согласованности данного вида общественных отношений, а также стабильности как определяющих условий их эффективности. Это было бы достигнуто за счет: системности и комплексности правового регулирования на основе установления единых принципов государственного управления; введения преимущественно норм прямого действия, без изменения функций и компетенции органов государственного управления.

**2. Взаимодействие ветвей власти**

**в республике Беларусь**

Важно подчеркнуть, что ветви власти действуют не изолированно. Взаимодействие трех властей – процесс сложный и ответственный. Он выражается в согласовании различных вопросов, а также в определенном влиянии ветвей власти друг на друга. Как исполнительная, так и судебная власти действуют лишь на основе норм права, принимаемых законодателями. Но последние вырабатывают эти нормы не в отрыве, а в тесной связи и на базе проектов и предложений, исходящих преимущественно от органов исполнительной власти, прежде всего, – Правительства. Судебная ветвь власти не только предоставляет двум другим ветвям обширные материалы правоприменительной практики, учет которой необходим для рационального управления страной, но и, можно сказать, «облагораживает» законодательную и исполнительную деятельность, постоянно обращая внимание на правовые, моральные нормы и конституционные принципы, подлежащие неуклонному соблюдению.

Одним из важнейших аспектов взаимодействия властей является наряду с принятием законов и их подписание. Подписание закона, как и право законодательной инициати­вы, представляет собой мощное средство воздействия одной власти на другую. В этом состоят не только формальные ас­пекты взаимоотношений этих властей, но и потенциальные возможности для усиления ими своего положения.

Стремясь обеспечить в реальности действие принципа разделения властей, который во многом сводится не только к разграничению компетенции, но и к проблеме взаимного сдерживания, взаимовлияния законодательной и исполни­тельной власти, в Конституции закреплено правило о том, что все законы подписываются Президентом.

Важное значение в реализации концепции разделения властей имеет проблема действия на территории республи­ки международных договоров. Заключение между­народных договоров - прерогатива Президента Республи­ки Беларусь и исполнительной власти. Ратификация меж­дународных договоров осуществляется Парламентом. Та­ким образом будет достигнут баланс двух властей.

Укреплению взаимоотношений законодательной и исполнительной власти должно способствовать и право Парламента рассматривать вопросы исполнения законов. При установлении фактов нарушения членом Правитель­ства Конституции и законов Парламент вправе поставить перед Президентом вопрос о досрочном освобождении та­кого лица от должности. Подобное правило не обязывает Президента выполнить требование Парламента, но позво­ляет еще раз проанализировать деятельность того или иного министра и принять по своему усмотрению соответ­ствующее решение.

Способом контроля над министрами может быть ус­тановленное в Конституции время для ответов на вопросы членов Парламента. Безусловно, что этим нельзя злоупотреблять, чтобы не мешать руководителям исполни­тельных органов заниматься своей работой.

Парламент не обладает сейчас правом отмены актов исполнительной власти, в частности Совета Министров, и тем более указов Президента. Правительство не подотчет­но Парламенту, хотя и ответственно перед ним, подотчет­но оно Президенту. В этом плане можно говорить о его из­вестной зависимости прежде всего от Главы государства.

Конструкция взаимодействия государственных органов такова, что Совет Республики наделяется правом отмены решений местных Советов, а Президент - актов Прави­тельства, решений местных исполнительных и распоряди­тельных органов. Однако относительно актов местных Со­ветов исполнительных и распорядительных органов такое право возникает при принятии не соответствующего законодательству решения, а относительно актов Прави­тельства - и по причине нецелесообразности. Более демо­кратичной была бы передача этого права в юрисдикцию судебных органов.

Ведь судебная власть обладает таким неоспоримым преимуществом как независимость, которая выражается в отсутствии административного подчинения нижестоящих судов вышестоящим, как это имеет место в системе органов исполнительной власти. Решения судов не подлежат утверждению и, вступив в законную силу, становятся обязательными для исполнения на всей территории государства. Вместе с тем нужно отметить, что самостоятельность судебной власти осуществляется в пределах и порядке, предусмотренных законом, а независимость судей сочетается с их подчинением только закону. Правосудие осуществляется на основе закона и в порядке, установленном законом.

Полнота и исключительность судебной власти означает полноту ее полномочий при осуществлении правосудия, полновластие суда при разрешении подведомственных споров и конфликтов. Иначе говоря, судебная власть не делит функцию правосудия ни с какой иной властью, т.е. является исключительной по своему характеру. Это проявляется и в общеобязательности вступивших в законную силу решений суда, невозможности их отмены даже высшими органами государственной власти, т.е. Парламентом и Президентом. Только вышестоящие судебные инстанции в предусмотренном законом порядке при наличии законных оснований вправе проверить и прокорректировать судебные решения, вынесенные органами судебной власти. Президент обладает лишь правом помилования осужденных (ст. 84 п. 19 Конституции), а Парламент – правом принятия решения об амнистии (ст. 97 п. 2 Конституции)[20].

Будучи подзаконной, судебная власть участвует в законотворческой деятельности в присущих ей формах: путем обращения к субъектам права законодательной инициативы о принятии нового закона либо внесении изменений или дополнений в тот или другой нормативно-правовой акт или его отмене, участия в обсуждении законопроектов, их разработке и т.д.

Следует заметить также, что участие всех судов государства в нормотворческой деятельности обеспечивается тем, что, если суд при рассмотрении конкретного дела придет к выводу о несоответствии нормативного акта Конституции, он принимает решение в соответствии с Конституцией и ставит в установленном порядке вопрос о признании данного нормативного акта неконституционным (ч. II ст. 112 Конституции) [20].

Нужно отметить, излагая вопрос о взаимоотношениях судебной власти с законодательной и исполнительной, то, что исполнительная власть в лице таких своих органов как Министерство юстиции и его Управления на местах (Управления юстиции при исполкомах областных и Минского городского Советов депутатов) осуществляет организационное и материально-техническое обеспечение деятельности судов, т.е. их кадровое, ресурсное, организационное и информационное обеспечение. С другой стороны, судебная власть осуществляет проверку законности решений местных Советов депутатов, их исполнительных и распорядительных органов, которые ограничивают или нарушают права, свободы и законные интересы граждан (ст. 122 Конституции) [20], а также законности действий и решений органов и должностных лиц исполнительной власти (ст. 60 Конституции) [20]. Судебный контроль в сфере государственного управления – эффективное средство борьбы с чиновничьим произволом и беззаконием, важнейшая гарантия соблюдения прав человека.

Слаженность взаимодействия властей зависит так же от согласованности работы и распределения компетенции органов, составляющих ту или иную власть. Так например для исполнительной власти Указ Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 289 О структуре Правительства Республики Беларусь (ст. 12) [29] указывает, что республиканские органы государственного управления, подчиненные Совету Министров Республики Беларусь, их территориальные органы в пределах своей компетенции *принимают (издают) правовые акты* на основе и в целях исполнения Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь, постановлений Совета Министров Республики Беларусь, осуществляют контроль за их исполнением. Таким образом, право нормотворческой деятельности исполнительных органов закреплено законодательно.

Непосредственно Совет Министров Республики Беларусь обладает правом законодательной инициативы. По поручению Президента Республики Беларусь, по собственной инициативе, а также в случаях, предусмотренных законами Республики Беларусь, Совет Министров организует разработку проектов законов Республики Беларусь.

Совет Министров Республики Беларусь взаимодействует с Администрацией Президента Республики Беларусь. При осуществлении взаимодействия Администрация Президента Республики Беларусь и Совет Министров Республики Беларусь руководствуются Конституцией Республики Беларусь, Указом Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 289 О структуре Правительства Республики Беларусь [29], Положением об Администрации Президента Республики Беларусь, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 23 января 1997 г. N 97 [32], и иными решениями Президента Республики Беларусь.

При взаимодействии Администрации Президента Республики Беларусь и Совета Министров Республики Беларусь координацию совместной деятельности по вопросам:

* проведения единой экономической, финансовой, кредитной и денежной политики, государственной политики в области науки, культуры, образования, здравоохранения, экологии, социального обеспечения и оплаты труда осуществляет Совет Министров Республики Беларусь;
* кадровой политики, идеологии и права – Администрация Президента Республики Беларусь.

**Заключение**

Концепция разделения властей зарождалась в определенных исторических, политических и социальных условиях; в течение веков они подверглась некоторым корректировкам, изменялась и дополнялась, исходя из политико-правовой реальности и обстановки в конкретных государствах. Создатели Конституции США (1787г.) дополнили эту теорию системой «сдержек и противовесов»; был высказан тезис о необходимости взаимодействия ветвей власти; подверглась сомнению классическая триада ветвей власти; мирно сосуществуют относительно новая теория единства государственной власти и теория разделения властей. В целом концепция разделения властей оказалась удивительно стабильной.

Теория разделения властей – общедемократическая концепция, кото­рая в той или иной степени может использоваться в государствах любого исторического типа. Представляя собой достижение передовой обществен­ной мысли, общечеловеческую ценность, она направлена про­тив авторитаризма вгосударственном строе, служит целям развития де­мократии в государственном управлении (понимая государственное управление в самом широком смысле). Но разделение властей – отнюдь не панацея от всех бед командно-административной системы иплохого государственного управления. Нужны еще многие слагаемые, и в том числе соответствующий уровень политическойкультуры в государственном аппарате и среди широких слоев населения, необходимо не только разделение, но и ограничение власти, всевластия государства.

Эта теория относится не кполитической власти, которая представляет собой власть определенных социальных сил, но к власти государства в юридическом значении. Взаим­ная подмена данных «властей», как показали различные попытки интер­претировать эту теорию, стремление приспособить ее к однопартийности даже при самых лучших побуждениях на практике могут привести к ее отрицанию, а, следовательно, к игнорированию одного из мощных потен­циалов демократизации вгосударственном управлении. Если понятие по­литической власти отвечает на вопрос – кто властвует, кто правит, то юридическая трактовка механизма государственной власти должна отве­чать на вопрос – как правит. Поэтому осуществление этой теории тре­бует не только политического решения (принять ее или отвергнуть), но и, четких юридических формулировок, прежде всего в конституциях.

Исторический опыт показал, что разделение властей неосуществимо в полном объеме. Оно может быть реализовано не в виде непроницаемых перегородок между различными сферами деятельности госу­дарства, но в плане общего принципа, руководящего начала, которым следует руководствоваться при создании структуры государственных ор­ганов и определении контуров их полномочий. Двухсотлетняя практика зарубежных стран свидетельствует о взаимосвязи, взаимопроникновении тех или иных полномочий, государственных органов, их невозможно разделить «китайской стеной». Однако возможно, а для практики необходимо, разграничить методы и сферы юридической деятельности различных государст­венных органов. Речь может идти о четырех способах, видах деятельности государствен­ных органов но осуществлению единой государственной власти: законо­дательстве, управлении (исполнении), правосудии, контроле. При реали­зации этих способов не нужно добиваться, да, как показала жизнь, и не­возможно добиться их полной изоляции.

Органы законодательной, судебной и исполнительной властей с помощью имеющихся у них властных ресурсов должны создавать условия и обеспечивать равные возможности для каждого гражданина пользоваться закрепленными в законах правами, исполнять обязанности. Цель такой деятельности – достижение сбалансированности индивидуальных (частных) и публичных интересов. Средством ее обеспечения должна стать гармонизация отношений в сфере функционирования власти, служащие которой являются носителями и выразителями частных, частно-корпоративных, публичных интересов.

В Республике Беларусь государственная власть осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную, что закреплено в ст. 6 Конституции Республики Беларусь. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга. Реализуется же данный принцип в последующих статьях Конституции, закрепляющих полномочия различных государственных органов.

По мнению автора, сложилась настоятельная необходимость выработки единого понимания исполнительной власти как самостоятельной ветви единой государственной власти и системы органов исполнительной власти в целом.

В действующих конституционных положениях и в текущем законодательстве используются термины "исполнительная власть", "органы исполнительной власти", "государственное управление", "органы государственного управления", "центральный орган государственного управления", "местное управление", "местные органы управления", "исполнительные и распорядительные органы". Вместе с тем в законодательстве Республики отсутствуют такие понятия, как "система исполнительной власти", "система органов исполнительной власти". Разобраться в сложившемся многообразии терминов достаточно сложно.

Исходя из вышесказанного, автор видит необходимость создания нормативного правового акта, основная цель которого заключается в кодификации законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области государственного управления и местного самоуправления, путем комплексного правового регулирования данных общественных отношений, возможном заполнении пробелов, согласованном развитии и применении законодательства о государственном управлении и местном самоуправлении, установлении новых правовых категорий, отвечающих современным требованиям государственного развития, с введением в максимально возможной степени норм прямого действия.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1. Абрамович, А. М. Конституционная реформа: проблемы и перспективы /А.М. Абрамович // Вестник БГУ. – 1996. – № 3. – С. 17–23.
2. Андрианов, В. Административная реформа: мировой исторической опыт и российские реалии/В. Андрианов // Маркетинг. – 2004. №4. – С. 3–22.
3. Антонова, В. П. Административно-правовой статус человека и гражданина (Седьмые «Лазаревские чтения») / В. П. Антонова // Государство и право. – 2003. – № 11. – С. 5 – 43.
4. Бибило, В.Н. Судоустройство в Республике Беларусь/ В.Н. Бибило Мн. ООО "Интерпрессервис", 2000. – 42 с.
5. Барнашов, А. М. Теория разделения властей: становление, развитие и применение./ А. М. Барнашов. – Томск: изд-во ТГУ, 1998. – 179 с.
6. Бахрах, Д. Н. Административное право: – Учебник для вузов./ Д.Н. Бахрах – М.: Издательство БЕК, 1999. – 368 с.
7. Бельский, К. С. О функциях исполнительной власти / К. С. Бельский // Государство и право.-1997. – №3. – С. 3–9.
8. Василевич, Г. А. Комментарий к закону "О нормативных правовых актах Республики Беларусь"/ Г.А. Василевич. – Мн.: ООО "Интерпрессервис", 2003. – 255 с.
9. Василевич, Г. А. Конституционное право Республики Белaрусь: Учеб. для студентов юридических вузов / Г.А. Василевич. – Мн.: УП "Кн. Дом": ООО "Интерпрессервис", 2003. – 830с.
10. Василевич, Г. А. Конституционное развитие Республики Беларусь / Г.А. Василевич //Правоведение. – 2000. – № 6 (233). – С. 23 – 40.
11. Василевич, Г.А. Конституционное право Республики Беларусь: Учебник / Г.А.Василевич. – Мн.: Книжный Дом, 2005. – 320 с.
12. Василевич, Г.А. Органы государственной власти Республики Беларусь: Конституционно-правовой статус: Уч.пособие. – 2-е изд. доп./ Г.А. Василевич – Мн.: Изд-во «Бип-С», 1999. – 248 с.
13. Гаганова, Н. А. Концепция разделения властей и идея субсидиарности / Н. А. Гаганова // Государство и право. – 2003. – № 3. – С. 88–91.
14. Головко, А.А. Конституционное разделение властей: принципы, проблемы реализации./ А.А. Головко //Разделение властей в Республике Беларусь, материалы межвуз. конф. студентов, магистрантов и аспирантов, Гродно, 26 мая 2006 г. / Гродн. гос. ун-т; редкол.: О.Н. Толочко (отв. ред.) [и др.]. – Гродно, 2006. –239 с.
15. Горшкова, Н. Г. Особенности процессуальной деятельности исполнительной власти в правотворческой сфере / Н. Г. Горшкова // Право и политика. – 2002. – №7. –С.24–27.
16. Денисюк, Н.П. Конституционные основы взаимодействия властей./ Н.П. Денисюк // Разделение властей в Республике Беларусь, материалы межвуз. конф. студентов, магистрантов и аспирантов, Гродно, 26 мая 2006 г. / Гродн. гос. ун-т; редкол.: О.Н. Толочко (отв. ред.) [и др.]. – Гродно, 2006. –С.20 – 22
17. Дубовицкий, В.Н. Понятие и система органов исполнительной власти в законодательстве Республики Беларусь / В.Н. Дубовицкий // Журнал российского права. – 2004. –№2. –С.135–140.
18. Понеделков А. В центре внимания – проблемы укрепления вертикали исполнительной власти / А. В Понеделков // Власть. – 2001. – №8. – С.25–32.
19. Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей, от 29 июня 2006 г. № 139–З в ред. кодекса от 30 декабря 2006 г.// Эталон - Беларусь [Электрон. ресурс] /Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2008.
20. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Амалфея, 2005. – 48 с.
21. Майсейшин, Н.И. Исполнительная власть в Республике  
    Беларусь: проблемы государственного управления и пути их решения / Н.И. Майсейшин // Проблемы управления. –2003. – №2. – С.87–89.
22. Монтескье, Ш. О духе законов. Антология мировой правовой мысли./ Ш. Монтескье Т.3. – М.: «Новый юрист», 1999. – 542 с.
23. О государственной службе в Республике Беларусь Закон Республики Беларусь, 14 июня 2003 г. № 204 – З, в ред. Закона Респ. Беларусь от 15 июля 2008 г. .// Эталон - Беларусь [Электрон. ресурс] /Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2008.
24. О Конституционном Суде Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 30 марта 1994 г. № 2914-XII: в ред. Закона Респ. Беларусь от 3 ноября 2005 г.// Эталон – Беларусь [Электрон. ресурс] /Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2008.
25. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь, 20 февраля 1991г., № 617-XII: в ред. Закона Респ. Беларусь от 5 января 2008 г.// Эталон – Беларусь [Электрон. ресурс] /Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2008.
26. О некоторых мерах по оптимизации системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, структуры и численности работников государственных органов, других государственных организаций: Указ Президента Республики Беларусь, 12 февраля 2004 г. № 66. : в ред. от 26 августа 2008 г.// Эталон – Беларусь [Электрон. ресурс] /Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2008.
27. О Президенте Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 21 февраля 1995 г. №3602-XІІ: в ред. Закона Респ. Беларусь от 6 октября 2006 г. // Эталон – Беларусь [Электрон. ресурс] /Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2008.
28. О преобразовании главного управления по взаимоотношениям с органами законодательной и судебной власти Администрации Президента Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 28 мая 2003 г. №213: в ред. от 8 сентября 2003 г.// Эталон – Беларусь [Электрон. ресурс] /Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2008.
29. О структуре Правительства Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь, от 5 мая 2006 № 289: в ред. от 26 августа 2008 г. // Эталон – Беларусь [Электрон. ресурс] /Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2008.
30. Основы права: Практическое пособие / Под общ. ред. В. А. Витушко и др. – Мн.: Молодежное научное общество, 2002. – 432 с.
31. Положение о порядке взаимодействия Администрации Президента Республики Беларусь и Совета Министров Республики Беларусь при подготовке проектов правовых актов: утверждено Указом Президента Республики Беларусь 14.12.1999 N 724. : в ред. от 4 ноября 2008 г.// Эталон – Беларусь [Электрон. ресурс] /Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2008.
32. Положение об Администрации Президента Республики Беларусь, утверждено Указом Президента Республики Беларусь от 23 января 1997 г. № 97 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь, 1997 г., №3, ст.103.: в ред. от 22 октября 2008 г.// Эталон - Беларусь [Электрон. ресурс] /Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2008.
33. Положение о Министре Республики Беларусь, утверждено Указом Президента Республики Беларусь от 21 ноября 2001 г. № 692: в ред. от 21 апреля 2008 г. // Эталон - Беларусь [Электрон. ресурс] /Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2008.
34. Послание Конституционного Суда Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2003 году»: Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 6 февраля 2004 г. №Р-169/2004// Эталон – Беларусь [Электрон. ресурс] /Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2008.
35. Постникова, А. А. Административное право Республики Беларусь./ А. А. Постникова – Могилев: Могилевская областная типография, 1999. – 172с.
36. Телятицкая, Т. В. Административное право Республики Беларусь. Общая часть. Учебное пособие./ Т. В. Телятицкая – Мн.: Финадо, 1997. – 212 с.
37. Тихомиров, Ю. А. Курс административного права и процесса. / Ю. А. Тихомиров – М.: Издание г-на Тихомирова М. Ю., 1998. – 798 с.
38. Трошкина, Т. Н. Исполнительная власть в системе разделения властей / Т. Н. Трошкина // Гражданин и право. – 2001. - №№ 9-10. – С. 26–29.
39. Туманов, В. А. Права человека и исполнительная власть /В. А. Туманов // Государство и право. – 1990. - № 8– С. 44 – 51.
40. Чиркин, В. Е. О публичной власти (Постановка проблемы) /В. Е. Чиркин // Государство и право. – 2003. № 10 – С. 8 – 15.
41. Чиркин, В. Е. Политическая и государственная власть /В. Е. Чиркин // Государство и право. – 1988. – № 1. – С. 26–29.
42. Чиркин, В. Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 1990. – № 8. – С. 3 – 12.