ТЕМА 7. СОВЕТ МИНИСТРОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

1. Место Совета Министров Республики Беларусь в системе иных государственных органов.

2. Компетенция Совета Министров Республики Беларусь.

3. Формы работы Совета Министров Республики Беларусь. Организационно-правовые формы работы.

4. Формы управленческой деятельности.

1. Место Совета Министров Республики Беларусь

в системе иных государственных органов

Совет Министров Республики Беларусь – Правительство Республики Беларусь – центральный и коллегиальный орган государственного управления. В ст. 1 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь» записано, что «**Совет Министров Республики Беларусь** – Правительство Республики Беларусь является коллегиальным центральным органом государственного управления Республики Беларусь, осуществляющим в соответствии с Конституцией Республики Беларусь исполнительную власть в Республике Беларусь и руководство системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти».

Из этого определения следует, что Совет Министров призван осуществлять исполнительную власть в Республике Беларусь.

Признаки Совета Министров как органа государственного управления:

1. Совет Министров Республики Беларусь является *центральным* органом государственного управления (исполнительной власти), так как занимает главенствующее положение в системе органов государственного управления (исполнительной власти). Совет Министров находится *на самой высокой ступени*в иерархии органов государственного управления, *однако не на высшей.* Над ним находится Президенткак Глава государства.

2. Термин **«***центральный*» (поскольку применяется только к Совету Министров) определяет его место в системе органов государственного управления и является вторым его существенным признаком.

3. Совет Министров является *органом государственного управления.* Это особо подчеркивается в ч. 1 ст. 106 Конституции и в ст. 1 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь».

Данный признак объединяет Совет Министров с другими органами государственного управления и обособляет от Национального собрания, судебных органов и прокуратуры.

4.*Реализация исполнительной власти* – одно из предназначений Совета Министров.

5. Совет Министров – это *широко коллегиальный орган.*

6. Совет Министров – *орган общей компетенции.*

Правительство Республики Беларусь руководит системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти (ст. 1 Закона). Оно обеспечивает исполнение положений законов, декретов, указов и распоряжений Президента. Следовательно, Совет Министров является, кроме того, *исполнительным органом.*

Совет Министров – орган Республики Беларусь. Полномочия Совета Министров распространяются на всю территорию республики.

Тем не менее, вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что Совет Министров стоит в одном ряду с другими общегосударственными органами. Это не отождествляет его с данными органами, а лишь означает, что он имеет общие с ними черты.

Президент Республики Беларусь является Главой государства и избирается всем населением республики. Он обладает определенными полномочиями по отношению ко всем ветвям власти, но наиболее широкими – в отношении исполнительной власти.

Отношения Правительства с Президентом строятся как отношения подчиненного с руководителем. Однако прямого указания об этом в законодательстве нет. Такой вывод вытекает из законодательства, статуса Президента и его конкретной деятельности. Президент занимается наиболее важными вопросами хозяйственного, социально-культурного и административно-политического характера, решение которых относится и к компетенции Правительства. Он не всегда принимает декреты, указы по указанным вопросам, а направляет деятельность Правительства в нужное русло и иными способами оказывает ему помощь, указывает на недостатки, упущения, требуя их устранения.

Президент ответственен за успешную работу Правительства, и эта ответственность определяется многими обстоятельствами. Наиболее важными из них являются следующие.

По существу, исключительно Президент формирует Правительство. Успехи в работе любого органа, в том числе и Правительства, зависят от кадров, руководителей, их компетентности.

Президент определяет идеологию во всех сферах деятельности Правительства. Правительство обязано руководствоваться такими идеологическими установками и следовать им.

Кроме того, Правительство в соответствии с ч. 2 ст. 106 Конституции и   
ч. 1 ст. 2 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь» в своей деятельности подотчетно Президенту. Подотчетность выражается в том, что Правительство по мере необходимости (но не реже одного раза в квартал) обязано представлять Президенту Республики Беларусь отчет о своей деятельности (ч. 2 ст. 2 указанного Закона).

Отчет – это форма контроля за деятельностью Правительства, важная управленческая функция. Отчет может быть как о всей деятельности за определенный период, так и по отдельным вопросам.

Существуют и иные формы контроля. Президент, например, вправе отменять акты Правительства (п. 25 ст. 84 Конституции Республики Беларусь), председательствовать на заседаниях Совета Министров.

Таким образом, Правительство находится в прямой зависимости (подчиненности) от Президента и занимает вторую ступень в общегосударственном масштабе в системе (иерархии) исполнительной власти.

Отношения Совета Министров с Национальным собранием строятся по нескольким направлениям:

1. утверждение республиканского бюджета и отчета о его исполнении;
2. заслушивание доклада Премьер-министра о программе деятельности Правительства;
3. рассмотрение по инициативе Премьер-министра вопроса о доверии Правительству;
4. дача согласия Президенту на назначение Премьер-министра;
5. осуществление Советом Министров законодательной инициативы;
6. внесение предложения Советом Министров об объявлении рассмотрения проекта закона срочным;
7. Совет Министров может требовать принятия Палатой представителей окончательного решения по законопроекту, по которому не принят согласованный текст законопроекта;
8. участие Премьер-министра и других членов Совета Министров в заседаниях палат Национального собрания и их органов.

Правительство ежегодно разрабатывает и представляет Президенту для внесения в Парламент проект республиканского бюджета и отчет о его исполнении (ч. 3 ст. 107 Конституции и ст. 4 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»). Как правило, Министр финансов докладывает основные положения проекта в Национальном собрании. Все изменения, уточнения и дополнения, предлагаемые депутатами или сенаторами, рассматриваются в Правительстве.

Проект бюджета первоначально рассматривается в комиссиях Национального собрания, нередко в присутствии представителей Правительства.

С отчетом об исполнении бюджета выступает в Национальном собрании один из членов Правительства.

Палата представителей Национального собрания заслушивает доклад Премьер-министра о программе деятельности Правительства, с которым он должен выступить в двухмесячный срок после назначения его на должность (п. 5 ст. 97 Конституции, ч. 2 ст. 16 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»). В случае ее отклонения Премьер-министр вправе в течение двух месяцев представить повторную программу. Если и повторная программа отклонена, то это означает, что палата выражает вотум недоверия Правительству со всеми вытекающими последствиями.

Премьер-министр Республики Беларусь может поставить перед Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь вопрос о доверии Правительству Республики Беларусь по представленной программе или по конкретному поводу. Если Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь в таком доверии отказывает, Президент Республики Беларусь вправе в десятидневный срок принять решение об отставке Правительства Республики Беларусь или о роспуске Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь и назначении новых выборов. При отклонении отставки Правительство Республики Беларусь продолжает осуществлять свои полномочия (ч. 3 ст. 16 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Отношения Совета Министров с Национальным собранием строятся в связи с дачей им согласия на назначение Президентом Премьер-министра. Если Палата представителей дважды отказала в даче такого согласия, то может возникнуть прецедент также для самой Палаты. Президент имеет право распустить Палату и назначить новые выборы или представить в третий раз кандидатуру на должность Премьер-министра.

Совет Министров обладает правом законодательной инициативы (ч. 1 ст. 99 Конституции Республики Беларусь).

По поручению Президента Республики Беларусь Правительство Республики Беларусь вправе вносить предложения в Палату представителей и Совет Республики Национального Собрания Республики Беларусь об объявлении рассмотрения проекта закона срочным (ч. 4 ст. 16 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

С согласия Президента Республики Беларусь Правительство Республики Беларусь вправе требовать от Палаты представителей и Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь принятия на своих заседаниях решения путём голосования в целом за весь внесённый Правительством проект или часть его с сохранением лишь тех поправок, которые предложены или приняты Президентом или Правительством Республики Беларусь (ч. 5 ст. 16 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Совет Министров Республики Беларусь по поручению Президента Республики Беларусь может требовать принятия Палатой представителей Национального Собрания Республики Беларусь окончательного решения, если согласительной комиссией, созданной в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, вследствие отклонения Советом Республики Национального Собрания Республики Беларусь законопроекта не принят согласованный текст законопроекта (ч. 6 ст. 16 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Совет Министров Республики Беларусь в порядке, определённом законодательством Республики Беларусь, представляет в палаты Национального Собрания Республики Беларусь и их органы по требованию, а также по собственной инициативе документы и материалы, связанные с деятельностью Правительства Республики Беларусь (ч. 7 ст. 16 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Премьер-министр Республики Беларусь и другие члены Совета Министров Республики Беларусь имеют право принимать участие в заседаниях Палаты представителей и Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь и их органов, выступать на этих заседаниях вне очереди, а также обязаны отвечать на специальных заседаниях палат Национального Собрания Республики Беларусь на вопросы соответственно депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики, а также в установленном порядке – на их запросы (ч. 8 ст. 16 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Совет Министров может вступать в отношения с Национальным собранием и по другим поводам, например при рассмотрении законопроектов, затрагивающих его интересы. Следует также отметить, что Совет Министров ответственен перед Национальным собранием, но не подчинен и не подконтролен ему.

Совет Министров издает постановления на основании и во исполнение законов. Между тем Национальное собрание не наделено правом заслушивать отчеты Совета Министров, поскольку последний ему не подчинен.

Национальное собрание – это, в первую очередь, законодательный орган, который лишь частично обладает правом контроля. Контроль за деятельностью Правительства осуществляет только Президент. Генеральный прокурор, Комитет государственного контроля не вправе осуществлять контроль за деятельностью Совета Министров. Не имеют права на подобный контроль и суды, за исключением Конституционного суда. Последний осуществляет контроль за соответствием постановлений Совета Министров Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам Республики Беларусь, декретам, указам Президента (ст. 116 Конституции Республики Беларусь).

Совет Министров осуществляет руководство подчиненными ему республиканскими органами государственного управления.

Функции Совета Министров Республики Беларусь по руководству подчинёнными ему республиканскими органами государственного управления содержатся в ст. 14 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь». Совет Министров Республики Беларусь:

1. принимает меры по обеспечению реализации в полном объёме республиканскими органами государственного управления, подчинёнными Совету Министров Республики Беларусь, предоставленных им прав и полномочий в целях выполнения возложенных на них задач и осуществления своих функций, самостоятельного решения отнесённых к их компетенции вопросов;
2. утверждает в установленном порядке положения о республиканских органах государственного управления, подчинённых Совету Министров Республики Беларусь, если иное не предусмотрено актами Президента Республики Беларусь;
3. утверждает состав коллегий республиканских органов государственного управления, подчинённых Совету Министров Республики Беларусь, если иное не предусмотрено актами Президента Республики Беларусь;
4. при необходимости передаёт решение отдельных входящих в его компетенцию вопросов государственного управления республиканскими органами государственного управления, за исключением вопросов, решение которых относится к исключительной компетенции Совета Министров Республики Беларусь, либо принимает к решению вопросы, входящие в компетенцию республиканских органов государственного управления, за исключением случаев, когда компетенция указанных органов определена Президентом Республики Беларусь;
5. отменяет акты республиканских органов государственного управления, подчинённых Совету Министров Республики Беларусь, если они противоречат Конституции Республики Беларусь, актам Президента Республики Беларусь, постановлениям Совета Министров Республики Беларусь, распоряжениям Премьер-министра Республики Беларусь, за исключением решений, которые могут быть отменены только Президентом Республики Беларусь;
6. за неисполнение или ненадлежащее исполнение Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь, постановлений Совета Министров Республики Беларусь, распоряжений Премьер-министра Республики Беларусь, служебных обязанностей налагает в установленном порядке на министров, руководителей других республиканских органов государственного управления, а также на их заместителей дисциплинарные взыскания.

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь, законами Республики Беларусь, актами Президента Республики Беларусь Совет Министров Республики Беларусь:

* руководит деятельностью местных исполнительных и распорядительных органов по вопросам, входящим в компетенцию Совета Министров Республики Беларусь;
* организует контроль за исполнением местными исполнительными и распорядительными органами Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь, постановлений Совета Министров Республики Беларусь, распоряжений Премьер-министра Республики Беларусь, получает и заслушивает по этим вопросам их отчёты и информацию, принимает соответствующие решения;
* проводит работу по обеспечению местных исполнительных и распорядительных органов высококвалифицированными специалистами, создаёт систему подготовки и повышения квалификации руководящих работников;
* содействует местным исполнительным и распорядительным органам в организации управления;
* регулирует вопросы взаимодействия между местными исполнительными и распорядительными органами и республиканскими органами государственного управления,
* определяет порядок и степень их участия в выполнении государственных, межотраслевых и региональных программ, мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, регулирует вопросы выделения им финансовых и материальных средств;
* передаёт при необходимости свои отдельные полномочия местным исполнительным и распорядительным органам;
* реализует полномочия, которые на основе соответствующего соглашения могут передать Совету Министров Республики Беларусь местные исполнительные и распорядительные органы;
* направляет при необходимости проекты своих решений в местные исполнительные и распорядительные органы для внесения по ним предложений. (ст. 15 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

2. Компетенция Совета Министров Республики Беларусь

Компетенция Совета Министров, как и любого другого органа, представляет собой важный составной элемент его правого статуса.

Совет Министров является органом государственного управления общей компетенции. Такой характер компетенции обусловлен его природой и правовым положением. Он подчеркивает особенности Совета Министров и выделяет его из других органов государственного управления республиканского уровня.

Обладая общей компетенцией, Совет Министров возвышается над республиканскими органами и осуществляет руководство всеми подчиненными ему отраслями и сферами. Его полномочия распространяются на наиболее важные, приоритетные сферы государственной жизни.

**Общая компетенция** – это совокупность в первую очередь полномочий Совета Министров, не относящихся к какой-либо одной отрасли, сфере или реализации функции, а предназначенных для решения вопросов общегосударственной значимости, которые не могут быть решены в рамках той или иной отрасли или сферы.

Компетенция Совета Министров распространяется только на подчиненные органы государственного управления. Частично его полномочия распространяются и на другие органы исполнительной власти, которыми являются местные исполнительные и распорядительные органы.

В подчинении Совета Министров находятся не все республиканские органы государственного управления, т. е. министерства и государственные комитеты. В соответствии с ч. 6 ст. 12 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» «министерства, государственные комитеты по отдельным вопросам деятельности, предусмотренным законодательными актами Республики Беларусь, могут подчиняться исключительно Президенту Республики Беларусь».

Совету Министров подотчетны и подконтрольны областные и Минский городской исполнительные комитеты по вопросам, входящим в компетенцию Правительства (ч. 6 ст. 9 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»).

Основной составной частью компетенции являются полномочия*.* Полномочия Совета Министров в зависимости от направлений его деятельности следует разделить на четыре вида: полномочия по областям и сферам деятельности Совета Министров (общие полномочия); полномочия в отношении подчиненных Совету Министров органов государственного управления; полномочия Совета Министров в отношении подчиненных ему государственных организаций; полномочия в отношении местных исполнительных и распорядительных органов.

Полномочия предназначены для реализации функций Совета Министров. В ст. 14 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» функции Совета Министров четко определены только в отношении подчиненных ему республиканских органов государственного управления. Что же касается иных направлений деятельности, то они отдельно не очерчиваются. Законодатель рассматривает функции вместе с полномочиями. Подобное допустимо, поскольку полномочия и функции нередко связаны с осуществлением одних и тех же действий. **Полномочие** – это право или обязанность совершать то или иное действие, являющееся функцией.

Например, в п. 2 ст. 14 указанного Закона установлено, что Совет Министров Республики Беларусь «утверждает в установленном порядке положения о республиканских органах государственного управления, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, если иное не предусмотрено актами Президента Республики Беларусь». Такое действие рассматривается как функция Совета Министров. Одновременно законодатель уполномочивает Совет Министров утверждать указанные положения.

Совет Министров обладает всеми общими функциями. Так, Совет Министров Республики Беларусь «разрабатывает государственные прогнозы, государственные программы социально-экономического развития, другие государственные программы и концепции, принимает их, если законодательными актами Республики Беларусь не предусмотрено иное, и обеспечивает их реализацию» (п. 3 ст. 4 Закона), определяет государственную политику в сфере обеспечения охраны авторского права и смежных прав (п. 19 ст. 5 Закона), государственную политику в области охраны окружающей среды, порядок использования природных ресурсов (п. 1 ст. 6 Закона). В этом случае следует говорить о *функции прогнозирования.*

*Функция планирования* Совета Министров осуществляется по самым различным направлениям. Например, Совет Министров «определяет и реализует наиболее эффективные пути повышения дохода семьи, стипендий, пенсий, пособий, других социальных выплат» (п. 6 ст. 5 Закона), «разрабатывает государственную программу по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС и принимает меры по её реализации» (п. 13 ст. 6 Закона).

*Организационная функция* реализуется по отношению к подчиненным организациям. Так, Совет Министров «имеет право в установленном законодательством Республики Беларусь порядке создавать, реорганизовывать и ликвидировать республиканские юридические лица государственной формы собственности» (п. 6 ст. 4 Закона), «утверждает состав коллегий республиканских органов государственного управления, подчинённых Совету Министров Республики Беларусь, если иное не предусмотрено актами Президента Республики Беларусь» (п. 3 ст. 14 Закона) и т. д.

*Функция регулирования*осуществляется в разных областях и сферах. Совет Министров «регулирует деятельность всех отраслей экономики Республики Беларусь, принимает меры по их развитию» (п. 2 ст. 4 Закона), «разрабатывает и осуществляет социально-экономические меры по улучшению положения женщин, укреплению и поддержке семьи…» (ч. 7 ст. 5 Закона) и др.

*Функция руководства* реализуется как по отношению к подчиненным Совету Министров органам государственного управления, так и в отношении обеспечения решения отдельных важных вопросов. Так, Совет Министров руководит системой подчиненных республиканских органов государственного управления и других органов исполнительной власти (ст. 1, ч. 1 ст. 12, п. 1 ст. 15 Закона) и т. д.

Руководство состоит в воздействии Совета Министров на содержание деятельности управляемых путем нацеливания, указания основных ее направлений, определения текущих задач.

В деятельности Совета Министров применяется и *функция координации****.***Например*,* Совет Министров «осуществляет координацию деятельности в области отношений Республики Беларусь с другими государствами и международными организациями» (п. 2 ст. 9 Закона), «координирует и контролирует деятельность подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти Республики Беларусь по осуществлению кадровой политики, созданию системы непрерывного обучения кадров» (п. 2 ст. 10 Закона).

Наиболее широкое применение находит *функция контроля и учета.*Совет Министров контролирует работу всех подчиненных органов государственного республиканского масштаба, а также местных исполнительных и распорядительных органов. В отношении последних возможно осуществление контроля только за исполнением ими Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь, постановлений Совета Министров Республики Беларусь и распоряжений Премьер-министра Республики Беларусь (так записано в п. 2 ст. 15 Закона). В то же время в ч. 6 ст. 9 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» указанные полномочия Совета Министров ограничены. Во-первых, ограничение произошло в отношении субъектов контроля: ими могут быть не все звенья местных исполнительных и распорядительных органов, а только областные и Минский городской исполнительные комитеты. Во-вторых, ограничен круг вопросов, по которым возможно осуществлять подобный контроль, – это вопросы, входящие в компетенцию Совета Министров.

Совет Министров вынужден осуществлять контроль также в целях реализации таких функций, как регулирование, руководство и координация. При отсутствии полной информации о состоянии дел по вопросам, относящимся к указанным функциям, невозможно их осуществление.

Правительство наделено и специальными функциями. Они дополняют и развивают общие функции. Особенно распространены в разных областях и сферах деятельности Совета Министров такие функции, как *обеспечение, принятие мер, оказание содействия, создание условий* и др.

Составными элементами компетенции являются **гарантии**осуществления полномочий. Они достаточно многообразны. Важной гарантией осуществления Советом Министров полномочий является его подчиненность Президенту. Президент обладает многочисленными и разнообразными возможностями обеспечения надлежащего исполнения Советом Министров своих полномочий. Во-первых, Президент формирует Правительство. От подготовленности кадров к осуществлению управления, их квалификации зависит многое в осуществлении полномочий Совета Министров. Во-вторых, у Президента достаточно средств воздействия как поощрительного, так и принудительного характера. Он вправе награждать орденами и медалями, поощрять денежными премиями, осуществлять продвижение по службе и т. д. В то же время Президент имеет право привлечь к дисциплинарной ответственности, освободить от должности любого члена Правительства, привлечь к более мягким мерам дисциплинарной ответственности в соответствии с действующим законодательством. Он наделен правом принять решение о роспуске Правительства в полном составе.

Существенная роль в системе рассматриваемых гарантий принадлежит надлежащей организации работы Совета Министров.

Работу Совета Министров организует Премьер-министр (п. 2 ст. 20 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь»). Важную роль играют заместители Премьер-министра Республики Беларусь и Аппарат Совета Министров, который призван обеспечивать деятельность Совета Министров.

Существенной гарантией является ответственность Совета Министров перед Национальным собранием Республики Беларусь, которая выражается в том, что по инициативе не менее одной трети от полного состава Палаты представителей последняя может выразить вотум недоверия Правительству. Вопрос об ответственности Правительства не может быть поставлен в течение года после одобрения его программы деятельности (п. 7 ст. 97 Конституции).

Таким образом, компетенция Совета Министров занимает важное место в системе его правового статуса.

3. Формы работы Совета Министров Республики Беларусь.

Организационно-правовые формы работы

Совет Министров – коллегиальный орган, поэтому основной формой его работы является **коллегиальность**, выражающаяся в проведении заседаний.

Заседания Совета Министров проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в три месяца. Заседание считается правомочным, если в нем принимает участие не менее половины членов Правительства Республики Беларусь (ч. 1 ст. 25 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»). Решения Совета Министров Республики Беларусь принимаются большинством голосов членов Правительства Республики Беларусь, присутствующих на заседании. В случае равенства голосов принятым считается решение, за которое проголосовал председательствующий (ч. 4 ст. 25 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Заседания Совета Министров Республики Беларусь проходят под председательством Премьер-министра Республики Беларусь. При отсутствии Премьер-министра Республики Беларусь заседания проводит Первый заместитель Премьер-министра Республики Беларусь, а при отсутствии последнего по поручению Премьер-министра Республики Беларусь и по согласованию с Президентом Республики Беларусь – один из заместителей Премьер-министра Республики Беларусь (ч. 2 ст. 25 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Президент Республики Беларусь имеет право председательствовать на заседаниях Совета Министров Республики Беларусь (ч. 3 ст. 25 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

*Заседания* – основная форма деятельности Совета Министров, поскольку на них рассматриваются и решаются основные, наиболее важные вопросы, относящиеся к его компетенции.

В упомянутом выше Законе определена исключительная компетенция Совета Министров. Вопросы, входящие в нее, рассматриваются только на его заседаниях. В ст. 26 указанного Закона дан перечень таких вопросов. К ним относятся: вопросы подготовки и исполнения республиканского бюджета, формирования и использования государственных внебюджетных фондов; проекты и программы экономического и социального развития Республики Беларусь; основные направления внутренней и внешней политики Республики.

Одной из форм деятельности Совета Министров следует рассматривать его *Президиум*.

Президиум также коллегиальный орган.

Заседания Президиума Совета Министров Республики Беларусь проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц под председательством Премьер-министра Республики Беларусь, а при его отсутствии – под председательством Первого заместителя Премьер-министра Республики Беларусь.   
В случае отсутствия Первого заместителя Премьер-министра Республики Беларусь по поручению Премьер-министра Республики Беларусь и по согласованию с Президентом Республики Беларусь заседания Президиума Совета Министров Республики Беларусь проводятся под председательством одного из заместителей Премьер-министра Республики Беларусь (ч. 2 ст. 27 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Заседание Президиума Совета Министров Республики Беларусь считается правомочным, если на нем присутствует более половины общей численности членов Президиума. Решения Президиума Совета Министров Республики Беларусь принимаются большинством голосов от общей численности его членов, оформляются в виде постановлений Совета Министров Республики Беларусь и должны соответствовать актам, принятым на заседаниях Совета Министров Республики Беларусь. В случае равенства голосов принятым считается решение, за которое проголосовал председательствующий (ч. 3 ст. 27 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

*Формой работы* Совета Министров является и *опросный порядок принятия* постановлений. Он предусмотрен ч. 4 ст. 27 указанного Закона и состоит в том, что выясняется мнение членов Президиума по тем или иным вопросам, вынесенным на рассмотрение Совета Министров или его Президиума, без рассмотрения их на заседаниях. Такими могут быть неотложные или не требующие обсуждения вопросы. После опроса принимается постановление от имени Совета Министров. Опрос выражается, как правило, в форме визирования проекта постановления. Количество членов Президиума, необходимое для того, чтобы его можно было считать достаточным для принятия постановления, в законодательстве прямо не установлено, как не установлен и порядок опроса.

Коллегиальность работы Совета Министров тесно сочетается с **единоначалием**, которое реализуется посредством работы Премьер-министра, его заместителей и членов Правительства. Единоначалие в коллегиальных органах необходимо для персональной ответственности за их работу, организации работы, решения менее важных и сложных, не требующих выявления коллегиального мнения (мнения многих членов коллегии) вопросов, способствует оперативному решению вопросов. Единоначалие не противоречит и не противопоставляется коллегиальности, а способствует лучшему ее выражению.

В Законе лишь частично оговаривается, какие вопросы могут решаться только на заседаниях и какие – единоначально (стст. 20, 21 и 26 Закона). Компетенция Совета Министров в главе 2 ч. 1 ст. 12 и ст. 14 Закона определяется в целом независимо от форм его работы. Единоначально Премьер-министр и его заместители решают, какой вопрос следует выносить на заседание Совета Министров или Президиума Совета Министров, а какой может быть решен единоначально. Единоначально решается немало вопросов, направляется, координируется деятельность подчиненных. Единоначалие в деятельности Совета Министров как коллегиального органа сводится не только к организаторской работе, но и к совершению юридически важных действий.

4. Формы управленческой деятельности

Управленческая деятельность Совета Министров осуществляется в **правовой** и **неправовой** **формах**. Правовая форма реализуется в издании правовых актов, а неправовая – в организаторской работе и материально-технических действиях. Правовыми актами Совета Министров являются постановления Совета Министров Республики Беларусь, распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь иные решения Премьер-министра Республики Беларусь, а также заместителей Премьер-министра Республики Беларусь (ст. 28 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Согласно этому Закону постановления и протокольные решения как правовые акты принимаются коллегиально. Постановления могут приниматься только на заседаниях Совета Министров и его Президиума, а протокольные решения – как на заседаниях, так и на совещаниях у Премьер-министра и его заместителей. В ч. 5 ст. 28 указанного Закона установлено: «Решения по отдельным вопросам могут оформляться в виде протоколов заседаний (совещаний) у Премьер-министра Республики Беларусь и его заместителей, а также их указаний и поручений, являющихся обязательными для исполнения должностными лицами Аппарата Совета Министров Республики Беларусь, республиканскими органами государственного управления, иными государственными организациями, подчиненными Совету Министров Республики Беларусь. При этом указанные поручения и указания не могут носить нормативный характер».

Распоряжения, указания и поручения – правовые акты, которые принимаются единоначально Премьер-министром или его заместителями. В соответствии с ч. 2 ст. 108 Конституции и ч. 4 ст. 28 Закона распоряжения издаются только Премьер-министром.

Распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь издаются по вопросам, входящим в компетенцию Премьер-министра Республики Беларусь, а также при наличии поручения Правительства Республики Беларусь по входящим в компетенцию, но не относящимся к конституционным полномочиям Совета Министров Республики Беларусь вопросам, если регулирование их не требует принятия решений, носящих нормативный характер (ч. 4 ст. 28 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Принятие постановлений и издание распоряжений предусмотрено ст. 108 Конституции, указаний и поручений – только ч. 5 ст. 28 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь».

*Постановления* представляют собой правовые акты коллегиального порядка и являются основными, превалирующими над иными актами Совета Министров. Такое превалирование обеспечивается также тем, что они могут быть нормативными, а распоряжения, указания, поручения таковыми не бывают. Совет Министров Республики Беларусь на основании и в целях исполнения Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь принимает постановления и контролирует их исполнение (ч. 1 ст. 28 Закона).

Совет Министров Республики Беларусь обеспечивает контроль за исполнением своих постановлений непосредственно или через подчиненные ему органы государственного управления и другие органы исполнительной власти (ч. 2 ст. 28 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Для вступления их в юридическую силу предусмотрен более сложный порядок, чем для иных актов.

Постановления Совета Министров Республики Беларусь и распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь вступают в силу и публикуются в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь (ч. 6 ст. 28 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Постановления Совета Министров Республики Беларусь могут быть отменены Указом Президента Республики Беларусь (ч. 3 ст. 28 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»).

Следует также заметить, что по Закону «О Совете Министров Республики Беларусь» постановления Совет Министров *принимает,* а распоряжения Премьер-министр *издает,* хотя в ст. 108 Конституции употребляется только термин «издает». Положениями Закона конкретизированы нормы Конституции, что является правильным.

Постановления имеют большую юридическую силу по сравнению с иными актами Совета Министров. Распоряжения и другие акты должны соответствовать постановлениям, не противоречить им.

*Распоряжения* – правовые акты индивидуального ненормативного характера. С их помощью Премьер-министр решает, как правило, внутриорганизационные вопросы. Они не содержат норм права и принимаются по конкретным вопросам, имеют четко определенного адресата, т. е. персонифицированы. Распоряжения, как и любые правовые акты, влекут возникновение, изменение или прекращение конкретных правовых отношений.

*Решение* – это заключение (вывод), зафиксированное (ый) в протоколе, т. е. результат обсуждения, рассмотрения вопроса. Совет Министров, Президиум Совета Министров на заседаниях принимают решения, однако не все из них обретают форму правовых актов. Последними являются так называемые протокольные решения. Они действительно являются только решениями по той причине, что имеют лишь один структурный элемент правового акта – текст, содержание. Правовой акт не может быть без текста (содержания), т. е. самого решения, однако он не может быть и без составляющих – реквизитов. Реквизиты придают решению форму акта и официальный характер. При этом возникает вопрос, каков статус протокольных решений. Конституция наделила Совет Министров правом принимать только постановления, но, вероятно, одного вида правового акта недостаточно для многочисленных, ежедневно принимаемых Советом Министров (его Президиумом) решений, поэтому в Законе предусмотрено издание Советом Министров и протокольных решений как правовых актов. Таким образом, положения ст. 108 Конституции дополняются новым видом правового акта.

Решения в протоколах заседаний Совета Министров или его Президиума могут фиксироваться, но они не могут возводиться в ранг правовых актов, т. е. порождать юридические последствия, быть обязательными для исполнения адресатами до тех пор, пока не получат форму правового акта – постановления.

Немало протокольных решений имеет нормативный характер и действует без учета положений стст. 60, 62 и 65 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Так, ч. 1 ст. 62 данного Закона предписывает, что нормативные правовые акты должны быть официально опубликованы, а ч. 2 ст. 65 – включены в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. Протоколы, в которых находятся рассматриваемые решения, предназначены только для служебного пользования и не получают официального опубликования.

Таким образом, протокольные решения не могут являться правовыми актами, а, следовательно, не могут устанавливать, изменять или отменять правовые нормы или порождать возникновение, изменение либо прекращение определенных правоотношений, либо то и другое одновременно.