

Некоторые вопросы правового статуса исполнительного комитета базового уровня

М.В. ТИМОШЕНКО

Исследуются и обобщаются проблемы правовой регламентации статуса исполнительного комитета базового уровня. Формулируются научное определение и задачи, стоящие перед исполнительным комитетом базового уровня, аргументируется необходимость их закрепления в законодательстве. Освещается проблема возможности отражения в законодательстве форм взаимодействия исполнительного комитета базового уровня с Президентом Республики Беларусь, представительными органами и органами исполнительной власти. Делаются предложения по совершенствованию правовой регламентации компетенции исполнительного комитета базового уровня и форм ее реализации.

Ключевые слова: исполнительный комитет базового уровня, правовой статус, научное определение исполнительного комитета базового уровня, цель и задачи исполкома комитета базового уровня, компетенция, формы реализации компетенции.

The problems of law regulation of the legal status of the Executive Committee of basic level are studied and summarized. The scientific definition of the Executive Committee of basic level, its purpose and tasks are formulated, the necessity of its reflection in legislation is reasoned. The problem of the possibility of reflection in the legislation forms of interaction of the Executive Committee of the basic level with the President of the Republic of Belarus, representative bodies and executive bodies is considered. The proposals on improvement of law regulation of the competence of the Executive Committee of basic level and forms of its realization are made.

Keywords: Executive Committee of basic level, legal status, scientific definition of the Executive Committee of basic level, purpose and tasks of the Executive Committee of basic level, competence, forms of work.

Введение. Процесс организации системы местного управления, усовершенствование ее структуры, порядок взаимоотношений местных органов управления с общенациональными структурами, поиск оптимальных форм разграничения компетенции, наиболее адекватных изменяющимся условиям, составляют содержание государственного строительства на современном этапе. Важнейшим направлением деятельности государства является совершенствование организации работы исполнительных комитетов (далее – исполкомов) базового уровня по осуществлению стоящих перед ними политических, административных и социально-экономических задач, по вовлечению местного населения в управление государственными и общественными делами. Городские и районные исполкомы в силу своей природы выступают связующим звеном между населением и государственными структурами и служат действенным инструментом государственной политики. Именно исполкомы базового уровня являются необходимым элементом в системе органов государственного управления, без которого не возможна практическая реализация основных направлений внутренней и внешней политики государства на местном уровне и в приоритетных сферах общественной жизни.

Основная часть. Исполком базового уровня является единственным коллегиальным органом общей компетенции, целью деятельности которого является обеспечение целостного комплексного социально-экономического развития на подведомственной территории и создание комфортных условий проживания населения, независимо от складывающихся социально-экономических, демографических, финансовых условий. Идущие в республике процессы реформирования всех сторон общественной жизни коренным образом меняют роль местных органов власти в экономической и политической структуре общества. Особое значение приобретает способность исполкомов осуществлять свои функции, исходя не из текущих целей и интересов, а на основе долгосрочных приоритетов развития страны. Именно стратегический подход к управлению развитием соответствующей административно-территориальной единицы выступает необходимым условием ведущего положения и эффективной деятельности городского и районного исполкома. Президент Республики Беларусь указывает на особую роль исполкомов базового уровня в системе государственных органов, подчеркивая важное значение районных исполкомов: «Государственный механизм, в конечном счете, держится на райисполкоме» [1, с. 12].

Несмотря на значительное количество правовой и публицистической литературы, посвященной вопросам функционирования и развития системы органов исполнительной власти в Республике Беларусь, в современных научных исследованиях вопросы статуса исполкомов базового уровня освещены недостаточно. В трудах Г.А. Василевича, А.А. Бержанина, А.Н. Бодак, Т.И. Довнар, А.Н. Крамника, Е.П. Сапелкина, Д.Е. Тагунова, О.И. Чуприс, М.Ф. Чудакова, В.В. Шинкарева затрагиваются отдельные вопросы статуса исполкомов в контексте истории развития законодательства о местных органах, системы и оптимизации структуры, видов правовых актов, кадрового обеспечения и государственной службы, но проблемы правового обеспечения организации и деятельности городских и районных исполкомов, совершенствования порядка их формирования и состава как коллегиальных органов, компетенции и форм ее реализации по-прежнему остаются одними из наиболее значимых в отечественной науке конституционного и административного права. Совершенствование деятельности исполкомов базового уровня на современном этапе предполагает подробное исследование генезиса статуса, сущности, содержания и специфики правового статуса исполкома как основного органа местного управления в целом.

Несовершенство нормативно-правового регулирования статуса исполкомов базового уровня, с одной стороны, и возрастающие требования к эффективности и оптимизации работы местных органов, с другой стороны, вызывают необходимость в обращении к проблематике правового статуса исполкомов базового уровня. Основываясь на существующих научных подходах относительно данной правовой категории к органам государственного управления, следует отметить необходимость дальнейшего развития комплексной характеристики правового статуса исполкома базового уровня, его общих сущностных элементов, порядка формирования, состава и места в системе государственных органов. В национальном законодательстве отсутствует надлежащее определение исполкома базового уровня, а его законодательные характеристики как исполнительного и распорядительного органа с территориальным масштабом деятельности, закрепленные в п. 2 ст. 38 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» [2] (далее – Закон о местном управлении и самоуправлении), не раскрывают сущности и характеристик исполкомов, не отражают особенностей его функционирования, в результате чего возникают проблемы понимания собственно цели деятельности исполкома базового уровня, задач, места в системе государственных органов. В то же время именно деятельность указанного органа направлена на обеспечение экономического роста; стимулирование предпринимательской деятельности; повышение конкурентоспособности и эффективности реального сектора экономики, уровня и качества жизни, денежных доходов населения, совершенствование системы образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, жилищного строительства и иных объектов социально-культурной сферы. В процессе осуществления государственного управления городские и районные исполкомы организуют и координируют работу всех субъектов в пределах подведомственной территории для достижения поставленной цели. Таким образом, в вышеназванном Законе можно было бы закрепить следующее определение исполкома базового уровня: «коллегиальный орган общей компетенции, входящий в централизованную систему органов местного управления, формирующий основное звено в ней, занимающий ведущее положение среди других органов государственного управления, действующих в пределах административно-территориальной единицы, оперативно обеспечивающий целостное и комплексное социально-экономическое развитие подведомственной территории». Желательным является закрепление в Законе о местном управлении и самоуправлении задач, стоящих перед исполкомом базового уровня заключающихся в обеспечении высокого качества жизни населения на подведомственной территории, создании благоприятных условий для экономического развития путем решения вопросов местного значения, реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства, исполнении действующего законодательства, организации его исполнения структурными подразделениями исполкома, территориальными структурами республиканских органов государственного управления, иными организациями и населением района, координации работы органов государственного управления и организаций, расположенных на подведомственной территории. Задачи могут стать тем стержневым элементом правового статуса, исходя из которого будет определяться компетенция исполкома базового уровня и пределы ее реализации в коллегиальных формах.

Действующее законодательство не дает представления о месте исполкомов базового уровня в системе государственных органов, поскольку системный подход к регламентации форм и порядка взаимодействия исполкомов базового уровня с государственными органами отсутствует. Не нашли своего отражения и формы взаимоотношений исполкома базового уровня с органами государственной власти, такими как Президент Республики Беларусь, представительными органами власти и вышестоящими органами исполнительной власти. Закон о местном управлении и самоуправлении устанавливает подотчетность и подконтрольность Президенту и вышестоящим областным исполкомам, подотчетность соответствующему Совету. В то же время, исполкомы базового уровня интегрированы в систему органов исполнительной власти и в практической деятельности при решении различных вопросов местного значения непосредственно взаимодействуют с Советом Министров, территориальными структурными подразделениями министерств и государственных комитетов, не входящими в структуру исполкома, представительными органами. Поэтому формы взаимодействия в комплексе могут быть закреплены в отдельной статье Закона о местном управлении и самоуправлении, регламентирующей основные формы взаимодействия исполкома базового уровня с Президентом Республики Беларусь, Советом Министров Республики Беларусь, вышестоящими и нижестоящими исполкомами, территориальными структурными подразделениями республиканских органов государственного управления.

С представительными органами исполкомы базового уровня взаимодействуют в двух плоскостях: с государственными органами в целом; с депутатами представительных органов, членами Совета Республики Национального собрания. Формы взаимодействия исполкомов базового уровня с Советами депутатов наиболее разнообразны: совместное составление прогнозов и программ социально-экономического развития подведомственной территории, программ и концепций по вопросам местного значения, проекта местного бюджета и подготовка отчета о его исполнении; совместное управление коммунальной собственностью; работа с гражданами и юридическими лицами; обеспечение социальной защиты граждан; участия председателя районного и городского Совета депутатов, депутатов Совета в работе исполкома базового уровня, в том числе с правом совещательно голоса; участие должностных лиц исполкома базового уровня в работе сессии Совета, заседаниях президиума Совета, в работе постоянных комиссий; внесение предложений по вопросам для рассмотрения на сессии; проведение совместных заседаний при выдвижении кандидатов в члены Совета Республики Национального собрания; делегирование полномочий Советом депутатов базового уровня исполкому, заслушивание отчета и информации должностных лиц исполкома о деятельности исполкома, а также по одному из направлений деятельности, отнесенному к компетенции Совета, по инициативе не менее трех постоянных комиссий или большинства избранных депутатов. Перечисленные формы взаимодействия в комплексе могут быть закреплены в отдельной статье Закона о местном управлении и самоуправлении «Взаимодействие Советов и исполкомов базового уровня».

В числе актуальных теоретических и практических проблем административного права важнейшее значение приобретает не только определение места и роли исполкомов в механизме публичной власти, утверждение сбалансированных взаимоотношений центральных и местных органов управления, с одной стороны, местных исполнительных структур с представительными структурами, с другой, но и надлежащая регламентация порядка формирования исполкомов базового уровня, как необходимое условие совершенствования правовой базы. В настоящее время представляется возможным упрощение процедуры назначения членов исполкома базового уровня на всех этапах, о чем отмечалось в литературе [3].

Поиск оптимального способа закрепления компетенции исполкомов базового уровня, установление предметного круга ведения городского и районного исполкома, является одной из актуальных проблем правовой науки. Компетенция исполкома базового уровня как коллегиального органа установлена путем перечисления значительного числа функций, совпадающих у исполкомов всех территориальных уровней, что снижает не только эффективность управленческой деятельности системы органов местного управления, но и вызывает значительную функциональную перегруженность городских и районных исполкомов. Немаловажной проблемой является отсутствие разграничения компетенции исполкома как коллегиально-

го органа от компетенции его структурных подразделений. Решению этой проблемы может способствовать закрепление предметного круга ведения исполкома базового уровня в основных сферах (экономическая, социально-культурная, безопасности и правопорядка) непосредственно в Законе о местном управлении и самоуправлении.

В национальном законодательстве отсутствует и комплексная регламентация организационных и правовых форм реализации компетенции исполкомов, что вынуждает их самостоятельно искать пути решения указанной проблемы и применять аналогию с формами работы других органов, например, Совета Министров Республики Беларусь.

Видами коллегиальной формы работы в исполкомах базового уровня являются: проведение заседаний и опросный порядок принятия решений. Опросный порядок принятия решений направлен на оптимизацию работы исполкома как не требующий выполнения всех действий, связанных с подготовкой заседания, и уменьшающий количество рассматриваемых вопросов на заседаниях. Опросный порядок принятия решений следует рассматривать как отдельный вид коллегиальной формы работы и признать в качестве равнозначной заседанию коллегиальной формы работы. С целью оптимизации и унификации практики работы исполкомов в этой части считаем необходимым отражать в регламентах порядок опроса и визирования проектов решений и устанавливать четкие критерии достаточности виз для того, чтобы решение считалось принятым, например, две трети от полного состава исполкома базового уровня.

Опросный порядок принятия решений может иметь альтернативу: принятие решений по вопросам, не требующим проведения дискуссии и выявления мнения многих лиц, председателем, его заместителями и управляющим делами, с отражением возможности использования такой формы работы в Законе о местном управлении и самоуправлении и установлением перечня вопросов, по которым решение должно приниматься только на заседаниях.

В работе исполкома базового уровня получили широкое распространение единоначальные формы работы, заключающиеся в ежедневной работе председателя, его заместителей, управляющего делами, а также в проведении совещаний у председателя, его заместителей и управляющего делами. Поэтому необходимо закрепить в Законе о местном управлении и самоуправлении возможность проведения совещаний как форму работы. Требуется правовой регламентации в Законе о местном управлении и самоуправлении право председателя исполкома базового уровня, заместителей председателя, управляющего делами издавать поручения и указания в ходе проведения совещаний для легитимации издаваемых в исполкомах актов.

Заключение. Сформулированные автором предложения по совершенствованию действующего законодательства о статусе исполкома базового уровня могут способствовать его оптимизации и повышению качества практической деятельности исполкома базового уровня.

Литература

1. Лукашенко, А.Г. О повышении эффективности работы исполнительных и распорядительных органов Республики Беларусь по решению задач экономического и социально-культурного строительства / А.Г. Лукашенко // О повышении эффективности работы исполнительных и распорядительных органов Республики Беларусь по решению задач экономического и социально-культурного строительства : материалы респ. совещ., Минск, 24-25 апр. 1998 г. ; редкол.: В.В. Русакевич [и др.] – Минск : Беларусь, 1998. – 175 с.
2. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 04 янв. 2010 г. №108-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.01.2014 г. // Эталон-Беларусь / Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
3. Тимошенко, М.В. Формирование и состав районного исполнительного комитета: совершенствование законодательства и практики его реализации / М.В. Тимошенко // Право.by. – 2012. – №6. – С. 127–131.

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ