

Теоретические основы совершенствования правового регулирующего статуса районного исполнительного комитета

М.В. ТИМОШЕНКО

Исследуются и обобщаются теоретические подходы к понятию «правовой статус» органа государственного управления, на основании которых разрабатывается концепция правового статуса районного исполнительного комитета, включающая сгруппированную определенным образом последовательность следующих сложносоставных элементов – общих, сущностных, системно-организационных, компетенционных, а также форм работы исполкома. На основании теоретических представлений и правоприменительной практики анализируется каждый из элементов статуса и формулируются предложения по совершенствованию действующего законодательства в этой части.

Ключевые слова: районный исполнительный комитет, правовой статус, элементы правового статуса, научное определение, цель задачи районного исполкома, компетенция, формы работы.

The theoretical approaches to the essence of the notion «legal status» of the state authority are studied and generalized, on the basis of them the concept of the legal status of the district Executive Committee, including grouped in a certain way the sequence of the following composite elements is developed: a common core elements, system-organizational elements, elements of competence, forms of work. On the basis of existing theoretical concepts and practice, the elements of the legal status of the district Executive Committee are analyzed and proposals on improvement of current legislation in this part are made.

Keywords: district Executive Committee, the legal status, the elements of legal status, a scientific definition, the objective of the district Executive Committee, competence, forms of work.

Проблема сущности правового статуса государственных органов давно находится в центре внимания многих отечественных и зарубежных специалистов в различных отраслях права. Юридической наукой накоплен обширный материал по многим ее аспектам [1]–[4]. В то же время в науке административного права отсутствуют комплексные исследования современного правового статуса районного исполнительного комитета (далее – исполкома). С целью устранения существующего пробела в настоящей статье делаются теоретические обобщения по отдельным элементам статуса рассматриваемого органа, которые в комплексе могут способствовать повышению качества правовой регламентации его статуса.

Исследование правового статуса районного исполкома в Республике Беларусь должно основываться на обобщении существующих в науке представлений о правовом статусе органа исполнительной власти общей компетенции. Само понятие «правовой статус» государственного органа весьма многогранно. Исследователи акцентируют внимание на различных элементах его содержания – таких как название, научное определение, цель и задачи, место в системе органов государственного управления, подчиненность, подконтрольность и подотчетность, порядок образования и состав данного органа, компетенция, порядок организации и осуществления деятельности, формы, методы работы [5, с. 49–50], [6, с. 43], [7, с. 248–249], [8, с. 98]. По нашему мнению, подробно изложенному в ряде публикаций, структурные элементы правового статуса районного исполкома, имеющие значение для правовой регламентации, могут быть сгруппированы следующим образом: общие сущностные элементы, системно-организационные элементы, компетенционные элементы, а также формы работы [8, с. 102]. Такая позиция развивает существующие научные подходы и обеспечивает возможность их интегрирования в законодательство и применение в дальнейших научных исследованиях о правовом статусе органа государственного управления.

В истории развитии правового статуса районных исполкомов прослеживаются два периода: советский и постсоветский. Общие сущностные элементы современного правового статуса районных исполкомов основываются на сохранении и развитии его отдельных характеристик советского периода истории нашего государства, в котором можно выделить два этапа: 1) 1917–1937 годы, когда районный исполком имел статус высшего органа власти на

территории района и являлся исполнительным органом районного съезда Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов со сроком полномочий, ограниченным периодом между съездами. Районный исполком изначально был создан как местный коллегиальный орган общей компетенции; 2) 1937–1991 годы, когда районный исполком приобрел качественно новые признаки: а) постоянно действующий орган; б) исполнительно-распорядительный орган; в) часть системы управленческих органов.

Таким образом, на протяжении всей истории существования вплоть до сегодняшнего дня имеют значение признаки районного исполкома как местного коллегиального органа государственного управления общей компетенции. Вместе с тем, из исполнительно-распорядительного органа районного Совета депутатов он превратился в орган, интегрированный в систему органов исполнительной власти, а сохраненные с советского периода в современном законодательном определении характеристики районного исполкома как исполнительного и распорядительного органа с территориальным масштабом деятельности, не раскрывают его особенностей и основного назначения, о чем отмечается в литературе [9, с. 39-40].

Основополагающими признаками, сущностно характеризующими районный исполком на современном этапе, в совокупности отличающими его от других органов государственного управления, являются: 1) его принадлежность к централизованной системе органов местного управления; 2) нахождение в ее базовом уровне и формирование основного звена в нем, которое не подлежит ликвидации при любом реформировании системы органов местного управления; 3) максимальная приближенность к населению, руководство в большинстве случаев не только районом, но и городом; 4) наличие общей компетенции и коллегиальных форм работы, позволяющих выполнять организующую и координирующую роль в местном управлении; 5) ведущее положение среди других органов государственного управления, действующих в пределах района; 6) выполнение задач по целостному комплексному развитию подведомственной территории, несмотря на имеющиеся различия в финансовом, аграрно-промышленном, социально-демографическом, территориально-структурном положениях районов; 7) максимальная оперативность решения вопросов [9, с. 41].

Указанные признаки позволяют сформулировать научное определение районного исполкома как коллегиального органа общей компетенции, входящего в централизованную систему органов местного управления, находящегося в ее базовом уровне и формирующего основное звено в ней, занимающего ведущее положение среди других органов государственного управления, действующих в пределах района, и оперативно обеспечивающего его целостное и комплексное развитие.

Основополагающие признаки и научное определение позволяют:

– сформулировать надлежащее законодательное определение районного исполкома: «Районный исполнительный комитет – это коллегиальный орган местного управления базового уровня общей компетенции, распространяющий свои полномочия на территорию района, осуществляющий целостное и комплексное руководство всеми сферами жизнедеятельности на подведомственной территории» [9, с. 41].

– определить цель деятельности районного исполкома, заключающуюся в обеспечении целостного комплексного социально-экономического развития района;

– откорректировать терминологию Закона «О местном управлении и самоуправлении Республики Беларусь» (далее – Закона) [10], а именно: термин «исполнительный и распорядительный орган» заменить на – «исполком (местная администрация)», а название главы 5 «Исполнительные и распорядительные органы» - на «Органы местного управления».

– конкретизировать задачи, стоящие перед районным исполкомом на современном этапе, которые заключаются в:

1) обеспечении высокого качества жизни населения района, а также создании благоприятных условий деятельности организаций путем решения вопросов местного значения;

2) обеспечении устойчивого социально-экономического развития района;

3) исполнении законодательства, в том числе собственных решений, решений вышестоящих исполкомов, районных Советов депутатов, а также организации их исполнения всеми действующими на территории района организациями и населением [9, с. 42–43].

Указанные задачи целесообразно закрепить непосредственно в отдельной статье Закона.

Системно-организационные элементы правового статуса районного исполкома раскрывают его место в системе государственных органов, которое может быть установлено путем исследования основных направлений взаимодействия с ними, а также порядок его формирования и состав.

Осуществляя местное управление, районный исполком взаимодействует с органами государственного управления напрямую при реализации последними общих функций государственного управления. В большей степени взаимодействие проявляется в вертикальном направлении, осуществляемом с Президентом Республики Беларусь, вышестоящими и нижестоящими исполкомами.

Для исключения дублирующего взаимодействия и бюрократизации по отчетности районного исполкома при реализации руководящей и контрольной функции вышестоящим по отношению к нему исполкомом и Советом Министров Республики Беларусь, необоснованного делегирования полномочий вышестоящих органов, следует ограничить прямое взаимодействие районного исполкома с Правительством, внося соответствующие изменения в часть 3, 7, 8 ст. 28 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» и откорректировав ее название [11]. Такое правовое решение также приведет в соответствие указанные Законы.

Изучение практической деятельности районного исполкома показало наличие широкого взаимодействия в горизонтальном срезе с территориальными органами министерств и государственных комитетов при отсутствии их организационной соподчиненности, в формах которого наиболее ярко проявляется ведущее положение районного исполкома, его организующая и координирующая роль в местном управлении. Районные исполкомы взаимодействуют с представительными органами, что подчеркивает его значимость в системе государственных органов.

Компетенционные элементы являются одними из основных в правовом статусе районного исполкома. В Законе компетенция районного исполкома устанавливается путем перечисления функций, совпадающих с функциями иных исполкомов. В научном дискурсе это оценивается как неудачный подход [12, с. 86-87, 13, с. 275]. И в этой связи, применительно к теоретическим проблемам закрепления компетенции районного исполкома, актуальным остается вопрос о понятии и элементах компетенции. Представляется возможным закрепление в Законе конкретных предметов ведения (вопросов местного значения) районных исполкомов в основных сферах и областях с одновременными технико-юридическими корректировками статей 41, 43, 47, 49 указанного Закона. Это позволит создать правовые основы ответственности районного исполкома за порученный участок работы, исключит дублирование функций с другими территориальными органами, будет способствовать перераспределению компетенции между районными исполкомами, вышестоящими и нижестоящими исполкомами, а также структурными подразделениями районного исполкома.

Вопрос о совершенствовании форм работы районного исполкома представляет интерес в контексте реализации коллегиальности и единоначалия, которые характеризуют порядок выработки управленческих решений, процесс их принятия и являются противоположными формами организационной работы районного исполкома. Следовательно, для того, чтобы совместить правильное решение сложных вопросов с быстротой их принятия, исполнения и личной ответственностью, необходимо найти оптимальный баланс сочетания коллегиальности и единоначалия в работе районного исполкома. В Конституции Республики Беларусь, а также в Законе [10, п. 2 ст. 39] закреплён приоритет коллегиальности в работе районного исполкома, реализуемой путем проведения заседаний. В заседании могут принимать участие также лица с правом совещательного голоса. Поэтому в регламентах районных исполкомов желательно устанавливать порядок ознакомления с проектами решений лиц, участвующих в заседании с правом совещательного голоса.

В исключительных случаях законодательством допускается принятие решений в опросном порядке, суть которого состоит в том, что решение принимается путем опроса и визирования членами районного исполкома его проекта без рассмотрения на заседаниях [10, ч. 2 п. 2 ст. 40]. Опросный порядок принятия решений получил широкое распространение на практике, как не требующий выполнения всех действий, связанных с подготовкой и проведением

заседания, и его можно рассматривать как вид коллегиальной формы работы. Поэтому с целью оптимизации и унификации практической деятельности районных исполкомов считаем необходимым отражать в регламентах порядок опроса и визирования принимаемых в опросном порядке решений.

Вместе с тем опросный порядок принятия решений в литературе подвергается критике как подменяющий коллегиальность [14, с. 374]. Формой работы, которая позволила бы отказаться от постоянного применения опросного порядка принятия решений, могло бы стать использование аналогии с формами работы Совета Министров Республики Беларусь, когда в период между заседаниями от имени Правительства решения принимаются Президиумом Совета Министров Республики Беларусь. В районном исполкоме решения по вопросам, не требующие проведения дискуссии и выявления мнения многих лиц, от имени исполкома могли бы принимать председатель, его заместители и управляющий делами. Таким образом, решение принималось бы коллегиально, оперативно, а ответственность за него несли бы руководители исполкома. Предложенную нами форму работы необходимо закрепить в Законе. При этом районный исполком может быть наделен правом самостоятельно определять в регламентах круг вопросов, по которым решение может быть принято подобным образом, а также порядок применения такого вида коллегиальной формы работы.

В деятельности районного исполкома получили широкое распространение единоначалие, заключающееся в: 1) ежедневной работе председателя, его заместителей, управляющего делами; 2) проведении совещаний у председателя, его заместителей и управляющего делами. По результатам проведения совещаний издаются обязательные для исполнения управленческие акты в виде протоколов поручений, протоколов совещаний. Однако проведение совещаний и издание каких-либо актов по их результатам не предусмотрено Законом, равно как не находит отражения в регламентах районных исполкомов. Поскольку законодательство должно отражать сложившуюся и устоявшуюся практику, необходимо закрепить в Законе возможность проведения совещаний как форму работы.

С целью легитимации актов, издаваемых в районном исполкоме, целесообразно наделить заместителей председателя районного исполкома, управляющего делами правом издавать управленческие акты, дополнив Закон статьей соответствующего содержания, а решения, принимаемые в ходе проведения совещаний оформлять указаниями либо поручениями, с обязательным установлением порядка их издания в регламентах районных исполкомов. От практики издания протокольных решений следует отказаться.

Председатель районного исполкома наделен правом издавать распоряжения, предназначенные для оперативного решения вопросов, не требующих коллегиального рассмотрения и принятия нормативных правовых актов [10, п.1 ст. 53]. Следовательно, распоряжения должны быть индивидуальными актами. Подавляющее большинство таковыми и являются. Однако на практике встречаются распоряжения нормативного характера. Это объясняется характером компетенции председателя районного исполкома и предоставленным ему правом утверждать структуру и штаты районного исполкома, создавать постоянные и временные комиссии исполкома и определять их полномочия [10, п. 2.3, п. 2.13 ст. 47].

Такие распоряжения полностью соответствуют признакам и критериям отнесения актов к локальным нормативным правовым, установленным действующим законодательством [15, ч. 12 ст. 1]. В то же время, подобные распоряжения не соответствуют Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», в ст. 2 которого дан четкий перечень видов правовых актов, являющихся нормативными, среди которых отсутствуют распоряжения председателя районного исполкома. Во избежание коллизий считаем целесообразным такие вопросы рассматривать на заседаниях районного исполкома и принимать по ним решения.

Следует отметить, что конкретные распоряжения могут даваться председателем районного исполкома в ходе проведения заседания лицам, в нем участвующим. Действующее законодательство не предусматривает возможности принятия в ходе проведения заседаний каких-либо иных актов, кроме решений. В этой связи необходимо дополнить п. 1 ст. 53 Закона о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь частью следующего содержания: «Для оперативного решения отдельных вопросов председатель районного исполкома имеет право издания распоряжений в ходе проведения заседания».

Сформулированные на основе теоретического анализа предложения по совершенствованию действующего законодательства в части правового регулирования статуса районного исполкома будут способствовать его оптимизации и повышению качества практической деятельности рассматриваемого органа.

Литература

1. Василевич, Г.А. Органы государственной власти Республики Беларусь: Конституц.-правовой статус: Учеб. пособие по спец. «Правоведение» для студ. вузов / Василевич Г.А.; Бел. негос. ин-т правоведения. 2-е изд., доп. – Минск : БИП-С, 1999. – 248 с.
2. Козелецкий, И.В. Правовое положение министерств в Республике Беларусь: автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.14 / И.В. Козелецкий, Бел. гос. ун-т. – Минск, 2004. – 20 с.
3. Лещенко, С.К. Правовое положение государственной налоговой службы Республики Беларусь : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / С.К. Лещенко; Бел. гос. ун-т. – Минск, 1999. – 20 с.
4. Масловская, Т.С. Президент Республики Беларусь: эволюция конституционно-правового статуса / Т.С. Масловская // Теоретико-методологические и конституционные основы развития системы права Республики Беларусь : сб. ст. / Белорус. гос. ун-т. – Минск : Право и экономика, 2011. – С. 105–117.
5. Габричидзе Б.Н. Аппарат управления местных Советов / Б.Н. Габричидзе // Институт государства и права АН СССР. – М. : Юрид. лит., 1971. – 240 с.
6. Еропкин, М.И. Советское административное право / Еропкин М.И., Ключниченко А.Л. – М. : Юрид. лит., 1979. – 312 с.
7. Лазарев, Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1988. – 318 с.
8. Тимошенко М.В. Сущность понятия «правовой статус районного исполнительного комитета / М.В. Тимошенко // Известия Гомельского государственного университета. – 2011. – № 3 (66). – С. 95–104.
9. Тимошенко, М.В. Понятие и назначение районного исполнительного комитета / М.В. Тимошенко // Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. – 2011. – № 4 (121). Серыя 4. – С. 36–45.
10. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 04 янв. 2010 г., № 108-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 25 нояб. 2013 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – № 17. – 2/1660.
11. О Совете Министров Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 23 июля 2008, № 424-З в ред. Закона Респ. Беларусь от 12 дек. 2012 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь – 2008. – № 184. – 2/1521.
12. Чуприс О. И. Проблемы правового закрепления компетенции органов государственного управления в Республике Беларусь // Известия Гомельского государственного университета имени Ф. Скорины. – 2012 – № 3 (72). – С. 85–91.
13. Тимошенко, М.В. Особенности компетенции районных исполнительных комитетов в экономической сфере / М.В. Тимошенко // Вестник экономической интеграции : научно-практический журнал. – 2012. – Специальный выпуск (№ 54). – С. 274–280.
14. Крамник, А.Н. Совет Министров Республики Беларусь / А.Н. Крамник // Административное право. В 2 ч. Ч. 1. Управленческое право / А.Н. Крамник, О.И. Чуприс. – Минск : Изд. центр БГУ, 2013. – С. 352–389.
15. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 02 июля 2009 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 7 – 2/136.