

Учреждение образования
«Гомельский государственный университет
имени Франциска Скорины»

М. В. ТИМОШЕНКО

**ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ БАЗОВОГО УРОВНЯ
В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ**

Гомель
ГГУ им. Ф. Скорины
2019

УДК 342.553:353.5

Тимошенко, М. В.

Исполнительный комитет базового уровня в системе государственных органов / М. В. Тимошенко ; Гомельский гос. ун-т им. Ф. Скорины. – Гомель : ГГУ им. Ф. Скорины, 2019. – 146 с.

ISBN 978-985-577-539-4

В монографии раскрыто содержание правового статуса исполнительного комитета и разработан комплекс теоретико-правовых и организационных предложений по совершенствованию его регламентации в законодательстве. Выявлены элементы, концептуально характеризующие правовой статус исполнительного комитета базового уровня, определены тенденции правового оформления его статуса на территории Беларуси, установлены современные характеристики. Дано научное и законодательное определение, сформулированы цель и задачи указанного органа. Путем систематизации форм взаимодействия с государственными органами определено место исполнительного комитета базового уровня в системе государственных органов. Проведен теоретико-правовой анализ порядка формирования и состав указанного органа для совершенствования законодательства и практики; предложен оптимальный способ закрепления компетенции исполнительного комитета базового уровня в действующем законодательстве для перераспределения компетенции между исполнительными комитетами всех территориальных уровней. Сформулированы предложения по совершенствованию правовых норм, регламентирующих формы реализации компетенции исполнительного комитета базового уровня.

Издание адресовано студентам, ученым, а также может быть полезно в практической деятельности районных и городских исполнительных комитетов.

Рекомендовано к изданию научно-техническим советом
учреждения образования
«Гомельский государственный университет имени Ф. Скорины»

Рецензенты:

кандидат юридических наук Ж. Ч. Коновалова,
кандидат юридических наук А. П. Грахоцкий

ISBN 978-985-577-539-4

© Тимошенко М. В., 2019

© Учреждение образования «Гомельский государственный университет имени Франциска Скорины», 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

Перечень условных обозначений	4
Введение	5
ГЛАВА 1. Теоретико- правовые основы законодательного оформления статуса исполнительного комитета базового уровня	9
1.1 Обзор источников по теме исследования	9
1.2 Генезис правового оформления статуса исполнительного комитета базового уровня на территории Беларуси	17
1.3 Понятие и назначение исполнительного комитета базового уровня	38
ГЛАВА 2. Исполнительный комитет базового уровня в системе государственных органов	47
2.1 Место исполнительного комитета базового уровня в системе государственных органов	47
2.1.1. Взаимодействие исполнительного комитета базового уровня с Президентом Республики Беларусь и органами исполнительной власти	47
2.1.2. Взаимодействие исполнительного комитета базового уровня с представительными органами	61
2.2. Порядок формирования и состав исполнительного комитета базового уровня	69
ГЛАВА 3. Компетенция исполнительного комитета базового уровня и формы ее реализации	85
3.1 Особенности компетенции исполнительного комитета базового уровня в отдельных подведомственных сферах и областях	85
3.2 Формы реализации компетенции исполнительного комитета базового уровня	97
Заключение	107
Библиографический список	113

ПЕРЕЧЕНЬ УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

Белорусская Советская Социалистическая Республика – Белорусская ССР

Городской (города областного подчинения) исполнительный комитет – городской исполком

Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 04.01.2010 г. №108-З – Закон о местном управлении и самоуправлении

Закон Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь» от 08.07.2008 г. №370-З – Закон о Национальном собрании

Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» от 17 июля 2018 г. № 130-З – Закон о нормативных правовых актах

Закон Республики Беларусь «О профессиональных союзах» от 22.04.1992 г. №1605-ХІІ – Закон о профсоюзах

Закон Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь» от 17.07.2008 г. №427-З – Закон о Совете Министров

Закон Республики Беларусь «О средствах массовой информации» от 17.07.2008 г. № 427-З – Закон о СМИ

Исполнительный комитет – исполком

Конституция Республики Беларусь – Конституция

Национальное собрание Республики Беларусь – Национальное собрание

Правительство Республики Беларусь – Правительство

Президент Республики Беларусь – Президент

Совет Министров Республики Беларусь – Совет Министров

Совет Народных Комиссариатов - СНК

Совет рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов – Совет

Средства массовой информации – СМИ

Центральный Исполнительный Комитет – ЦИК

ВВЕДЕНИЕ

В сложившейся в Республике Беларусь системе органов местного управления значимое место занимают исполкомы базового уровня, которым принадлежит важная роль в обеспечении практической реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства на местном уровне в приоритетных сферах.

Исполкомы базового уровня являются коллегиальными органами общей компетенции, основной целью деятельности которых является обеспечение комплексного социально-экономического развития подведомственной территории и создание комфортных условий проживания населения, независимо от складывающихся социально-экономических, аграрно-промышленных, финансовых условий, развития транспортной инфраструктуры. Других подобных органов на базовом территориальном уровне нет.

Районные и городские исполкомы занимают ведущее положение среди органов государственного управления, действующих в пределах соответствующей административно-территориальной единицы. Их деятельность охватывает все сферы ведения и направлена на обеспечение экономического роста, стимулирование предпринимательской инициативы; повышение уровня и качества жизни, реальных денежных доходов населения, проживающего на подведомственной территории; совершенствование системы образования, здравоохранения, культуры, спорта и туризма; расширение строительства объектов жилого фонда и социально-культурной сферы. В процессе осуществления государственного управления для достижения основной цели городские и районные исполкомы организуют и координируют деятельность, как подчиненных им государственных органов и организаций, так и субъектов, не находящихся в непосредственном подчинении. По этой причине Президент, указывая на особую роль исполкомов в системе государственных органов, подчеркивает особенно важное значение исполкомов базового уровня: «Государственный механизм, в конечном счете, держится на райисполкоме» [1, с. 12].

Теоретические проблемы статуса государственных органов являются самостоятельной частью науки управления. Однако вопросы статуса исполкомов базового уровня в современных научных исследованиях освещаются недостаточно. Среди значительного количества публикаций, посвященных правовому положению государственных органов и органов местного управления, элементов их статуса, лишь некоторые затрагивают исполкомы базового уровня в контексте освещения истории развития законодательства об исполкомах, при-

знаков органов местного управления, их системы, совершенствования организационной структуры, правовых форм работы, кадрового обеспечения и государственной службы, в частности труды Г.А. Василевича, А.А. Бержанина, А.Ф. Вишневого, А.Н. Бодак, Т.И. Довнар, А.Н. Крамника, Е.П. Сапелкина, Д.Е. Тагунова, О.И. Чуприс, М.Ф. Чудакова, В.В. Шинкарева и других авторов. В то же время, в современном представлении, вытекающем из анализа действующего законодательства и практики, комплексные исследования статуса исполкомов базового уровня не проводятся. Однако Глава государства отмечает, что «важной стороной совершенствования деятельности исполнительной власти является проблема правового статуса органов «вертикали» [1, с. 29-30].

В юридической науке является неоднозначной проблема сущности самого понятия «правовой статус». Различными авторами этот термин толкуется по-разному, а в содержание включаются разнообразные элементы: понятие, комплекс прав, обязанностей и ответственности, цель, задачи, функции, компетенция, полномочия и прочие. Следовательно, существует необходимость дальнейшего развития существующих научных подходов относительно данной категории применительно к исполкому базового уровня с целью интегрирования в законодательство о местном управлении и самоуправлении и использования в исследованиях статуса коллегиальных органов государственного управления общей компетенции.

Основным элементом правового статуса исполкома базового уровня является его понятие (определение), основанное на характерных признаках. Однако современные признаки исполкома базового уровня в литературе не анализировались, научное определение не выработано. Надлежащее понятие исполкома отсутствует и в законодательстве, а его признаки как исполнительного и распорядительного органа на территории района (города), закрепленные в Законе о местном управлении и самоуправлении, сохранились с советского периода истории нашего государства, когда он был органом Совета. Такие характеристики не отражают особенностей исполкома базового уровня, поскольку могут быть отнесены к любому органу государственного управления, действующему в районе либо городе областного подчинения. Они не позволяют установить цель деятельности исполкома базового уровня, сформулировать вытекающие из нее задачи, с наличием которых связано существование исполкомов как государственных органов; не дают представления об иных важных элементах статуса: месте в системе государственных органов, порядке формирования и составе, компетенции, формах работы. Значит, установление отсутствующих в законодательстве и правовой доктрине

признаков исполкома базового уровня, присущих ему на современном этапе, позволит сформулировать понятие, законодательное определение исполкома базового уровня, разработать комплекс предложений по совершенствованию правовой регламентации других элементов его статуса.

Исполком базового уровня не только входит в систему органов местного управления, но и интегрирован с системой органов исполнительной власти. В практической деятельности, решая большое число вопросов местного значения в различных сферах общественной жизни, таких как здравоохранение, образование, охрана общественного порядка, социальная защита населения, сельское хозяйство, исполком напрямую взаимодействует с Президентом и органами исполнительной власти в разнообразных формах, что необходимо закрепить в Законе о местном управлении и самоуправлении. Исполком базового уровня взаимодействует с представительными органами. Формы взаимодействия с представительными органами также нуждаются в систематизации и закреплении в Законе о местном управлении и самоуправлении.

Являются актуальными вопросы формирования исполкомов базового уровня и их составов как коллегиальных органов, которые не могут отождествляться с процессом формирования структуры указанных органов как совокупности управлений, отделов и других подразделений. Современное белорусское законодательство по указанным вопросам представлено значительным количеством нормативных правовых актов, при применении которых на практике возникает ряд проблемных вопросов, связанных с процедурами назначения председателя и других членов исполкома. Преодоление этих проблем способствовало бы оптимизации процесса формирования кадрового состава исполкома. В контексте сказанного анализ имеющегося нормативно-правового массива на основе научных подходов и воззрений ученых, акцентирование внимания на проблемных позициях и внесение предложений об их преодолении является необходимым в рамках настоящего исследования.

В науке административного права остается дискуссионной проблема сущности понятия «компетенция», отождествляемого с полномочиями либо их системой, а также с совокупностью цели, задач, полномочий, функций, форм работы. Дискуссионным остается вопрос о способах закрепления компетенции государственных органов в законодательстве, а теоретические выводы ученых до сих пор не находят воплощения на практике. Законом о местном управлении и самоуправлении компетенция исполкомов базового уровня установлена путем перечисления функций, совпадающих у исполкомов различных территориальных уровней. В такой ситуации объем компетенции ис-

полкома как коллегиального органа не может быть установлен ввиду многообразия выполняемых функций, как самим исполкомом как коллегиальным органом, так и его структурными подразделениями. Таким образом, существует необходимость установления предметов ведения исполкомов базового уровня в основных сферах и отраслях управления, исходя из обобщения практики их работы.

Весьма актуальной является проблема правового регулирования форм реализации компетенции (форм работы) исполкомов. Существующие научные подходы к сущности категории «формы работы» как элементу правового статуса представлены различными научными позициями, в связи с чем освещаются вопросы коллегиальности и единоначалия, содержания управленческой деятельности, ее внешнего выражения в действиях, процедурах, актах и другое. В правовой науке существуют различные классификации форм работы государственных органов, что свидетельствует об актуальности указанной проблематики.

На протяжении всей истории своего существования исполком являлся коллегиальным органом. Коллегиальность, выражающаяся в проведении заседаний, закреплена в законодательстве как основная организационная форма работы. Однако на современном этапе в исполкоме базового уровня получил широкое распространение опросный порядок принятия решений без рассмотрения вопросов на заседаниях, который необходимо признать равнозначным заседанию. Председателем исполкома базового уровня, его заместителем и управляющим делами проводятся совещания, на которых принимаются управленческие акты, обязательные для исполнения, что не предусмотрено Законом о местном управлении и самоуправлении. Вместе с тем, отсутствие целостного подхода к регламентации в законодательстве организационных и правовых форм реализации компетенции, вынуждает исполкомы базового уровня самостоятельно искать пути решения указанной проблемы и применять аналогию с формами работы Совета Министров.

Таким образом, все перечисленные выше проблемы требуют теоретического осмысления применительно к исполкому базового уровня, что обуславливает выбор темы исследования, которое позволит решить важную научную задачу – на основе разработанной концепции правового статуса органа исполнительной власти общей компетенции комплексно изучить статус исполкома базового уровня, итогом чего может стать качественное усовершенствование действующего законодательства по данным вопросам, приведение его в соответствие со сложившейся практикой, а также оптимизация деятельности исполкомов базового уровня.

ГЛАВА 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОФОРМЛЕНИЯ СТАТУСА ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА БАЗОВОГО УРОВНЯ

1.1 Обзор источников по теме исследования

Проблема сущности правового статуса государственных органов находится в центре внимания многих специалистов в различных отраслях права. В связи с этим юридической наукой накоплен обширный материал по различным аспектам данной проблемы.

Отдельные теоретические вопросы, раскрывающие сущность понятия «правовой статус», с различных позиций рассматривались в юридической литературе советского периода в контексте исследования сущности государственного управления [3, с. 25-40; 4, с. 94-114; 5, с. 81-85; 6, с. 75-86], форм его осуществления [7; 8, с. 212-213; 9, с. 164-173], системы государственных органов и места местных органов в ней [8, с. 78-83; 10-12], функций органов советского государства [13; 14], порядка их формирования, структуры и штатов [15; 16], компетенции [9, с. 121-127; 17, с. 232-256; 18], конституционных и теоретических основ статуса государственных органов, [8, с. 83-88; 19].

В юридической литературе советского периода проблемы организации и деятельности Советов, исполкомов и их правового статуса всегда находились в центре внимания исследователей. В отдельных трудах освещались общие закономерности правового регулирования деятельности представительных органов власти и их исполнительно-распорядительных органов, содержание правового регулирования, становление и развитие союзного и республиканского законодательства о Советах и исполкомах, проблемы места законодательства о представительных и исполнительных органах в общей системе советского законодательства, конституционные основы правового регулирования деятельности исполкомов [20-21]. В ряде работ содержится обобщенное исследование статуса исполкомов, в том числе городских и районных, их структурных подразделений, акцентируется внимание на тесной организационной взаимосвязи Советов с образуемыми ими исполкомами, освещаются проблемы взаимодействия вышестоящих исполкомов с нижестоящими [22-29].

В ряде трудов содержится обширный материал о месте исполкомов в системе органов власти [30, с. 125-148], организации и деятельности Советов и их исполкомов [31-33], подчиненности, подотчетности в системе Советов и исполкомов [34-35], компетенции мест-

ных органов [36-37]. Отдельное монографическое исследование Е.А. Агеевой посвящено формам управленческой деятельности исполкомов местных Советов [38]. Внимание ученых в советский период привлекали вопросы правового положения и организации работы руководителя и иных членов исполкомов [39; 40]. Во всех перечисленных трудах в основном проводится анализ союзного законодательства, практики работы местных органов власти Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (далее – РСФСР), даются отдельные примеры и факты по Белорусской ССР. Работы насыщены высказываниями партийных и государственных деятелей как доказательствами преимущества социалистического строя, безусловной правильности решений и мероприятий Коммунистической партии в деле государственного строительства и не отражают современного правового статуса исполкомов базового уровня.

Значительный вклад в освещение вопросов отмеченной проблематики внесли известные белорусские ученые А.М. Абрамович, А.А. Головкин, А.Н. Крамник, Е.Н. Тагунов, В.И. Шабайлов и другие авторы в трудах о становлении системы Советов и их исполнительных и распорядительных органов на территории Беларуси, компетенции исполкомов, осуществлении ими управления в отдельных отраслях (строительство, здравоохранение, социально-культурное строительство), административных полномочиях исполкомов, организационных формах работы [41-47; 48, с. 86-103; 49, с. 98-102; 50]. Выводы о необходимости совершенствования коллегиальных форм работы исполкомов [45, с. 207-209], строгом и четком определении компетенции исполкомов и дифференциации их роли в системе государственных органов [49, с. 131], перераспределении компетенции между исполкомами и их структурными подразделениями [45, с. 207], отказе от практики рассмотрения исполкомами большего количества вопросов, касающихся деятельности отраслевых органов [48, с. 99-101] сохраняют свою актуальность сегодня. Вместе с тем, все вышеперечисленные обстоятельные труды также относятся к советскому периоду истории нашего государства, а содержащиеся в них выводы требуют переосмысления с учетом современного правового регулирования статуса исполкомов базового уровня и практики их работы.

В современной отечественной науке проводятся исследования о системе органов исполнительной власти и месте в ней исполкомов, соотношении понятий «исполнительная власть» и «государственное управление», сущности государственного управления и перспективах развития [51, с. 34-49; 52-54], о теоретических основах местного управления и самоуправления, его принципах [55], истории, совре-

менном состоянии, перспективах развития и реформирования [56-67]. В отдельных работах освещены особенности деятельности органов местного управления, самоуправления и внутренних дел в обеспечении правопорядка [68]. В ряде трудов проводится анализ конституционно-правового регулирования статуса органов местного самоуправления [69-71]. Некоторыми авторами поднимаются проблемы повышения эффективности работы местных органов первичного территориального уровня [72], перспективы совершенствования правовых актов местных органов [73; 74], исследуются общие вопросы взаимодействия высших органов власти и местных органов управления и самоуправления в Республике Беларусь [75], места органов местного управления и самоуправления в системе субъектов профилактики общественной безопасности [76]. В публикациях также описываются формы участия граждан в управлении государственными и местными делами [77]. Однако среди большого количества трудов комплексные исследования современного правового статуса исполкомов базового уровня отсутствуют.

Статус, в переводе с латинского языка, означает «положение, состояние» [78, с. 410;]. В литературе высказывается мнение о необходимости разграничения понятий «правовой статус» и «правовое положение» [79, с. 7; 80, с. 123]. Вместе с тем, мы разделяем точку зрения ряда белорусских и российских исследователей, которые термины «правовой статус», «правовое положение», «статус» используют в качестве синонимов [81, с. 65; 82, с. 82; 83, с. 173, 179; 84, с. 5].

Само понятие «правовой статус» весьма многогранно. Авторы акцентируют внимание на различных элементах его содержания со своими специфическими отраслевыми особенностями и поэтому толкуют его по-разному [79, с. 5]. Одни ученые под правовым статусом понимают комплекс (систему) юридических прав и обязанностей [39, с. 80; 40, с. 51; 85, с. 44; 86, с. 655; 87, с. 818]. Другие добавляют к вышеназванным элементам свободы, их гарантии, правоограничения, объем ответственности [88, с. 419]. Некоторые специалисты правовое положение отождествляют с административной правоспособностью и дееспособностью [81, с. 65; 89, с. 25], с компетенцией или полномочиями [90, с. 370], с совокупностью прав, обязанностей и полномочий [91, с. 46]. Безусловно, права и обязанности исполкомов базового уровня по осуществлению государственного управления как элементы статуса являются важными, т.к. без них органы власти не могут обладать ни правоспособностью, ни дееспособностью. В этой связи отмечается, что «права и обязанности являются настолько бесспорными элементами правового статуса, что признаются в качестве тако-

вых всеми исследователями» [92, с. 113]. Однако отождествление правового статуса с комплексом юридических прав, обязанностей и ответственности, право- и дееспособностью, равно как с компетенцией, в каком бы понимании ни рассматривалось это понятие, по нашему мнению, значительно сужает его содержание. Названные составные части понятия «статус» не в полной мере характеризуют правовое положение государственных органов. Они не отражают такие важные специфические элементы их статуса, как, например, название, понятие, научное определение, цель (основное назначение) и задачи, место в системе государственных органов, их подчиненность, подконтрольность и подотчетность, порядок образования и состав, процедуры деятельности, формы и методы работы, о существовании которых применительно к правовому статусу органов государственного управления писали в своих работах многие авторы [5, с. 43; 17, с. 248-249; 27, с. 49-50; 29, с. 6-7; 84, с. 5].

Решение вопроса о сущности и элементах правового положения исполкомов базового уровня осложняется тем, что, определяя статус местных органов, Закон о местном управлении и самоуправлении не употребляет термин «правовой статус», и не раскрывает его содержательные характеристики. Нет единого подхода к толкованию сущности понятия «статус» и в иных законодательных актах, определяющих правовое положение различных субъектов: государственных служащих [93, ст. 20 – ст. 23], военнослужащих [94, ст. 1], должностных лиц таможенных органов [95, ст. 21], судей [96, ст. 84], что делает невозможным применение аналогии.

В науке административного права существует ряд подходов к классификации элементов правового статуса органа государственного управления. Так, Д.Н. Бахрахом предлагается составные части правового статуса сгруппировать в три блока: целевой, включающий цель, задачи, функции и принципы деятельности; организационно-структурный, объединяющий порядок образования, реорганизации, ликвидации субъектов, их подчиненность, структуру, процедуры деятельности, право на официальные символы; компетенционный, состоящий из совокупности властных полномочий относительно предметов ведения [97, с. 25-26]. В соответствии со сходной позицией А.Н. Крамника, элементы правового статуса государственного органа могут быть разделены на шесть блоков, куда «следует включать: 1) определение названия органа, его структуры и системы; 2) цели, задачи, функции; 3) принципы образования и деятельности; 4) порядок образования ... и всевозможные реорганизации органа, его структурных подразделений...; 5) организацию, порядок и пределы дея-

тельности; б) компетенцию» [98, с. 154-155]. Указанные классификации заслуживают внимания. Характеристика правового положения городских и районных исполкомов на их основании возможна, однако будет лишена таких важных элементов статуса, как научное определение исполкома базового уровня, место в системе государственных органов, формы реализации компетенции. Вместе с тем, решение этого теоретического вопроса позволит определить основные направления настоящего исследования, провести системный анализ нормативных правовых актов, выявить концептуальные проблемы правового закрепления статуса исполкомов базового уровня, уточнить понятийный аппарат, на основании чего сделать ряд предложений по совершенствованию законодательства о статусе городских и районных исполкомов, а также разработать рекомендации по оптимизации практической деятельности указанных органов.

С учетом обозначенных выше позиций ученых, считаем, что элементы правового положения исполкомов базового уровня, имеющие значение для комплексного исследования, могут быть сгруппированы следующим образом: общие сущностные элементы, включающие научное определение исполкомов базового уровня, основанное на характеризующих их признаках, цель и задачи; системно-организационные элементы, отражающие место исполкомов базового уровня в системе государственных органов, порядок формирования и состав как коллегиальных органов; компетенция, включающая предметы ведения (вопросы местного значения) в конкретных сферах и областях; формы работы, посредством которых реализуется компетенция.

Исследование общих сущностных элементов правового положения исполкомов базового уровня невозможно без освещения вопросов правового оформления статуса районных и городских исполкомов с момента их появления. Важный материал о статусе Советов и исполкомов, их роли и значении в решении задач государственного строительства в советский период содержится в литературе по истории государства и права Беларуси, написанной А.Ф. Вишневым, Т.И. Довнар, В.А. Крутолевым, С.Ф. Соколом [99-104]. Ряд работ М.Ф. Чудакова посвящен процессу развития конституционного законодательства Беларуси с освещением вопросов оформления статуса местных органов [105; 106]. Эти труды, прежде всего, представляют интерес с точки зрения систематизации материала по основным периодам истории правового оформления статуса исполкомов базового уровня. Вместе с тем, отдельных специальных работ об истории возникновения исполкомов базового уровня и генезисе их статуса на территории Беларуси нет. В то же время, важность такого исследова-

ния обусловлена необходимостью проведения сравнительного анализа особенностей и качества правовой регламентации статуса городских и районных исполкомов в советский период и в настоящее время. С этой проблемой непосредственно связан комплекс задач: во-первых, выявить те признаки исполкомов базового уровня, которые были присущи им с момента образования как государственных органов и имеют значение сегодня для закрепления в законодательстве; во-вторых, установить характерные признаки исполкомов базового уровня на современном этапе.

В современных исследованиях отдельными авторами предпринята попытка выделить общие для органов местного управления признаки, которые могут характеризовать исполкомы. «входят в систему органов исполнительной власти, наделены государственно-властными полномочиями, осуществляют исполнительную и распорядительную деятельность, назначаются центральной властью, являются органами управления общей компетенции на соответствующей территории» [107, с. 256]. Очевидно, что указанные характеристики основаны на действующем законодательстве о местном управлении и самоуправлении. Они присущи любому исполкому. Вместе с тем, такие признаки не отражают особенностей исполкомов базового уровня, так как подобными характеристиками обладает и Совет Министров, не являющийся органом местного управления. А.Н. Крамник указывает на то, что исполкомам свойственны следующие признаки: «1) призваны осуществлять местное управление; 2) действуют в пределах административно-территориальной единицы; 3) являются низшим звеном в системе органов государственного управления» [71, с. 187-188]. Несмотря на то, что перечисленные характеристики в большей степени подчеркивают особенности исполкомов, они не отражают особенности исполкомов базового уровня. Таким образом, в правовой доктрине не сформулированы признаки исполкомов базового уровня, которые позволили бы дать их научное определение и разработать комплекс предложений по совершенствованию правовой регламентации общих существенных элементов правового положения указанных органов.

В современной литературе отсутствуют исследования по вопросу места исполкомов базового уровня в системе государственных органов, формах взаимодействия с ними. Как известно, ни один государственный орган не может существовать обособленно. Для всестороннего и обстоятельного исследования правового статуса исполкомов базового уровня необходим комплексный подход, основанный на анализе механизма взаимодействия органов друг с другом, что было отмечено еще Б.Н. Габричидзе [27, с. 40-41] и другими авторами

[32, с. 10-11; 108, с. 27]. Методологической основой изучения этого вопроса могут служить труды о системе органов местного управления советского периода В.Б. Аверьянова [109, с. 8-19], И.А. Азовкина [30, с. 125-135], Г.В. Барабашева [25, с. 206-251], Б.Н. Габричидзе [27, с. 39-53; 28, с. 16-18; 110], А.А. Головки [44], А.В. Городецкого [111], о подчиненности, подотчетности и подконтрольности [34, с. 7-14; 35; 112, с. 16-17], а также научные работы общего характера белорусских ученых о системе органов государственного управления [51], местного управления и самоуправления [57; 60; 113].

В научной литературе высказано разделяемое нами мнение, что «для общей характеристики правового положения исполкомов существенное значение имеет анализ их состава» [27, с. 53]. Данный анализ проводился, главным образом, в научных работах советского периода [26, с. 11-17; 27, с. 53-66; 30, с. 148-186; 33, с. 34-38; 114]. Вопросы составов исполкомов как коллегиальных органов освещались с точки зрения реализации права граждан на участие в деятельности местных органов государственного управления в качестве членов исполкома [26, с. 7-8; 115, с. 246-255; 116-118], кадрового обеспечения исполкомов [33, с. 34-35; 119-121]. В настоящее время позиции белорусских ученых по указанному вопросу представлены в учебной литературе, где наиболее полно в теоретическом плане исследуется порядок формирования и состав исполкомов всех уровней как коллегиальных органов [122, с. 527-533]. Отдельные аспекты проблемы, относящиеся к государственной службе, кадровой политике на местном уровне, рассматриваются в работах А.А. Бержанина [72; 113], О.И. Чуприс [123, с. 81-97; 124, с. 220-221], А.Н. Тиковенко [125] и некоторых других авторов [126; 127]. В современных исследованиях также отражены вопросы штатов и организационной структуры органов государственного управления, в том числе исполкомов [113; 128; 129]. Тем не менее, многие актуальные проблемы составов, порядка формирования и назначения членов городских и районных исполкомов не получили освещения в научных трудах.

Важным в комплексном исследовании правового положения исполкомов является вопрос о компетенции и способе ее установления в законодательстве. Следует отметить, что проблема сущности понятия «компетенция» и его основных элементов продолжает оставаться дискуссионной в науке административного права: в литературе высказывается мнение о том, что понятие «компетенция» тождественно понятию «полномочия» [86, с. 293; 130, с. 632] или их системе [9, с. 123; 18, с. 101]. Ряд авторов в компетенцию включают задачи, цель деятельности [81, с. 65; 88, с. 446; 131, с. 70], а также функции и

формы работы [14, с. 53]. Другие исследователи отмечают, что формы работы не могут выступать в качестве элемента компетенции, поскольку они «являются средствами и способами решения задач, возложенных на органы управления, а не элементами самой компетенции» [132, с. 82].

Освещая проблемы правового закрепления компетенции органов государственного управления, О.И. Чуприс пишет, что до настоящего времени различные подходы ученых к пониманию сущности понятия «компетенция» не получили реализации на практике [133 с. 86], что в полной мере относится к исполкомам базового уровня. В Законе о местном управлении и самоуправлении не раскрыта сущность этого понятия, равно как нет четкого ответа на этот вопрос в иных законодательных актах. Кроме того, в указанном законодательном акте термин «компетенция» употребляется в связи с функциями и полномочиями органов местного управления, значительное число которых совпадает у исполкомов различных территориальных уровней. Полагаем, что компетенция исполкомов базового уровня должна устанавливаться, исходя из цели и задач, с учетом занимаемого ими места в системе органов местного управления, но не должна отождествляться ни с функциями, ни с формами работы, которые следует рассматривать как самостоятельные элементы правового статуса. Особенностью и, на наш взгляд, недостатком правового регулирования компетенции исполкомов базового уровня является то, что Закон о местном управлении и самоуправлении не разграничивает компетенцию исполкомов, реализующуюся коллегиально, от компетенции и вытекающих из нее функций структурных подразделений, хотя в отдельных исследованиях предлагается, например, разграничить компетенцию исполкомов и органов внутренних дел в сфере обеспечения безопасности и правопорядка [68, с. 6-9].

Компетенция исполкомов реализуется посредством форм. Анализ научной литературы свидетельствует о том, что позиции ученых по вопросу форм реализации компетенции представлены различными подходами к юридической сущности рассматриваемой категории, в контексте которых освещаются проблемы коллегиальности и единоначалия [134, с.175-176], содержания управленческой деятельности [135, с. 127], характера правовых последствий [135, с. 126], «совокупности признаков, отражающих действие по содержанию, правовым и техническим способам его выражения...» [14, с. 105], внешнего практического выражения управленческой деятельности в конкретных действиях, совершаемых субъектами управления и процедур [7, с. 7], правовых и неправовых форм управленческой деятельности [5, с. 83-84; 38, с. 8-9; 122, с. 547-549; 136, с. 127; 137, с. 288-292]. Немаловажное значение для настоящего ис-

следования имеет классификация форм работы, которая, как отмечают белорусские ученые, «способствует их более эффективному использованию» [136, с. 127].

Несмотря на значительное количество работ, в той или иной мере затрагивающих проблематику форм деятельности органов государственного управления, сложившиеся на практике формы реализации компетенции исполкомов базового уровня и возможности их совершенствования не получили научного освещения в современных публикациях. В то же время, формы работы исполкомов базового уровня имеют очевидную специфику в связи с постоянным применением опросного порядка принятия решений без рассмотрения вопросов на заседаниях, проведением совещаний председателем, заместителем председателя, управляющим делами с изданием обязательных для исполнения управленческих актов, что должно найти отражение в законодательстве. Следовательно, эта проблема в контексте темы работы должна стать отдельным предметом исследования.

Таким образом, комплексное исследование современного статуса исполкомов базового уровня, сделанные на его основании обобщения, выводы и предложения по указанной теме будут содействовать повышению качества правовой регламентации статуса исполкомов базового уровня и эффективности их деятельности.

1.2 Генезис правового оформления статуса исполнительного комитета базового уровня на территории Беларуси

Современный статус исполкомов базового уровня имеет истоки в событиях 1917 г. и первых актах советской власти. Советы и их исполкомы как полномочные органы власти начали создаваться после Февральской революции 1917 г.: сначала - в Минске, а затем - в других городах, селах и населенных пунктах, уездах, солдатских формированиях [101, с. 325; 103, с. 75]. В обращении Минского Совета рабочих и солдатских депутатов от 25 октября 1917 г. к населению города Минска и окрестностей говорилось, что в Минске власть перешла в руки Совета рабочих и солдатских депутатов, который обращается ко всем революционным организациям и партиям с предложением немедленно приступить к организации временной революционной власти на местах [138].

В период установления советской власти Советы на территории Беларуси создавались в рамках административно-территориального деления, которое сложилось в царское время до революции

[104, с. 147]. Характерной особенностью правового оформления статуса Советов и создаваемых ими исполкомов на начальном этапе функционирования являлось отсутствие специального нормативного правового акта о статусе местных органов. Исследователи отмечают, что в сфере государственного строительства в Беларусь переносился опыт преобразований, основанный на праве Советской России, а на территории Беларуси без всяких оговорок действовало российское законодательство [101, с. 355; 102, с. 358].

В первых правовых актах советской власти провозглашалась идея отказа от городского и земского самоуправления и обозначались общие задачи и основные черты исполнительных органов местных Советов. В соответствии с Обращением Народного комиссариата внутренних дел к Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов все прежние органы ликвидировались [139]. Советы должны были стать органами местной власти и «подчинить себе все учреждения, как административного, так хозяйственного, финансового и культурно-просветительского значения... Вся страна должна покрыться целой сетью советских организаций, которые должны находиться в тесной организационной зависимости между собой. Каждая из этих организаций, вплоть до самой мелкой, вполне автономна в вопросах местного характера, но сообразует свою деятельность с общими декретами и постановлениями центральной власти и с постановлениями тех более крупных советских организаций, в состав которых она входит» [139, с. 94]. Исполкомы играли такую же важную роль, как и съезды Советов. В Обращении говорилось, что на областные, губернские и уездные Советы возлагалась важная обязанность по организации Советов во всех уголках подведомственной территории. Не случайно в публикациях делается вывод, что «с первых лет советской власти идея «местного самоуправления» была заменена концепцией единства системы органов государственной власти снизу доверху» [140].

На Советы возлагалось выполнение двух основных задач. Первая заключалась в ускорении процессов перехода власти к Советам и неукоснительном проведении в жизнь решений центральных органов, несмотря на декларировавшуюся полную самостоятельность. В Инструкции Народного комиссариата внутренних дел «О правах и обязанностях Советов», принятой в январе 1918 г., говорилось, что Советы, являясь органами власти на местах, вполне самостоятельны в вопросах местного характера, но всегда должны действовать сообразно декретам и постановлениям как центральной власти, так и вышестоящих уездных, губернских и областных Советов [141]. Советы обязаны

были проводить в жизнь все декреты и постановления центральной власти, принимать меры к широкому оповещению населения об этих постановлениях, издавать обязательные постановления, производить реквизиции и конфискации, налагать штрафы, закрывать контрреволюционные органы печати, распускать общественные организации, призывающие к сопротивлению либо свержению советской власти. Вторая задача заключалась в укреплении административной, хозяйственной, финансовой и культурно-просветительской сторон общественной жизни. В Инструкции было предусмотрено создание исполнительных органов Советов – исполкомов – для проведения в жизнь постановлений Советов и выполнения всей текущей работы по управлению и намечены основные черты единого статуса Советов и исполкомов всех уровней.

В первых актах советской власти также указывалось на необходимость проведения практической работы по реформированию старого административного деления на губернии, уезды и волости, что повлекло за собой изменение системы местных органов.

За рамками правового регулирования остались вопросы порядка перехода власти от бывших органов к новым, формирования и структуры исполкомов. Указанные вопросы нашли разрешение в Конституции РСФСР 1918 года [142]. Выделялось два вида Советов: 1) съезды Советов, создаваемые на территории отдельных административно-территориальных единиц – волостей, уездов, губерний и областей в качестве представительных органов; 2) Советы депутатов, создаваемые в городах, деревнях, селах, местечках и других населенных пунктах. Последние в городах, деревнях, селах, местечках и других населенных пунктах для выполнения текущей работы из своего состава избирали исполком в количестве не свыше пяти человек в селениях, а в городах - из расчета один человек на каждые пятьдесят членов Совета, но не менее трех и не более пятнадцати [142, ст. 58]. Областные, губернские, уездные и волостные съезды Советов также избирали исполкомы, особенностью правового статуса которых являлось то, что они были полномочными органами государственной власти в период между съездами [142, ст. 56]. Законодательством устанавливалась численность исполкомов: для области и губернии – 25 человек, для уезда – 20 человек, волости – 10 человек [142, ст. 55].

Конституция РСФСР 1918 г. закрепила предметы ведения органов Советской власти на местах, сформулировав их как задачи, провозгласив концепцию полноты власти Советов и исполкомов. Перед Советами и исполкомами ставились четыре задачи: 1) проведение в жизнь всех постановлений вышестоящих органов советской власти; 2) принятие мер к

поднятию подведомственной территории в культурном и хозяйственном плане; 3) разрешение вопросов местного значения на подведомственной территории; 4) объединение всей советской деятельности в пределах территории [142, ст. 61]. В Конституции предусматривалась возможность создания при областных, губернских, уездных и волостных исполкомах отделов во главе с заведующим для выполнения возложенных задач. Таким образом, Конституция РСФСР 1918 г. закрепила самые общие и наиболее важные для того периода элементы правового статуса исполкомов, а ее положения были восприняты в последствие в белорусском законодательстве.

Полномочия местных Советов и, соответственно, их исполкомов в Беларуси определялись партийными резолюциями, постановлениями Всероссийских съездов Советов, в которых прослеживалась напряженная внутривластная обстановка, вызванная коренными изменениями в общественной жизни, попыткой построения социализма в отсталой стране, ослабленной гражданской войной. Так, Постановлением Чрезвычайного VI Всероссийского съезда Советов «О точном соблюдении законов» от 8 ноября 1918 г. на Советы и их должностных лиц была возложена обязанность составлять протоколы по требованию любого гражданина, желающего обжаловать их действия в случае нарушения прав [143]. Другим примером может быть Резолюция VIII съезда Рабочекрестьянской партии большевиков по организационному вопросу, принятая в марте 1919 г. [144]. В отношении Советов и исполкомов содержались следующие указания: на общих собраниях Советов решать все основные вопросы местного значения и бороться против тенденции передавать решение всех дел исполкомам; в Советы городов привлекать не только представителей фабрично-заводского пролетариата, но и представителей всех трудящихся.

Постановление VII Всероссийского съезда Советов о советском строительстве, принятое в декабре 1919 г., воспроизвело многие положения указанной резолюции [145]. В то же время, оно более подробно регулировало порядок формирования съездов Советов и статус исполкомов. Подчеркивалось, что исполком является между съездами высшим органом власти на соответствующей территории. Устанавливалась структура губернских и уездных исполкомов с перечислением образуемых отделов, предусматривалось создание отделов в волостных исполкомах, а также при Советах фабрично-заводских поселков и местечек по решению губернского исполкома. Постановление предусматривало возможность избрания президиума в губернских и уездных исполкомах.

Закреплялся статус структурных подразделений, их руководителей (заведующих), порядок назначения на должности последних. Постановление четко регламентировало вопросы подчиненности структурных подразделений исполкому, соответствующему отделу вышестоящего исполкома и народному комиссариату. Подлежал правовой регламентации порядок принятия и обжалования решений, принимаемых заведующими отделами. Подробно регулировался порядок взаимодействия исполкомов с центральными органами государственной власти, вышестоящих исполкомов с нижестоящими, исполкомов с отделами и подведомственными организациями.

Постановление VIII Всероссийского съезда Советов, принятое 29 декабря 1920 г., также содержало ряд положений о местных органах власти [146]. В нем появились новые моменты в регулировании форм работы Советов и исполкомов. Волостным и уездным исполкомам вменялось в обязанность собираться не реже одного раза в неделю, губернским – не реже одного раза в две недели. Кроме заседаний предусматривалось регулярное проведение расширенных совещаний: волостных исполкомов с представителями сельсоветов, уездных – с представителями волостных исполкомов – не реже одного раза в месяц, губернских – с представителями уездных исполкомов – не реже одного раза в два месяца. На местные органы возлагалась обязанность проводить выездные заседания в рабочих кварталах, на крупных заводах и фабриках, информировать население о мероприятиях Советской власти, давать отчеты о своей деятельности для установления наиболее тесной связи с общественностью.

Принятая в феврале 1919 года Конституция Советской Социалистической Республики Белоруссии (далее – ССРБ) не имела раздела о местных органах власти и не регламентировала их систему и порядок формирования [147]. Не содержалось соответствующих положений и в Дополнениях к указанной Конституции, принятых II съездом Советов Белоруссии в декабре 1920 года [148].

В учебной литературе, особенно советского периода, подробно освещена история принятия первых актов о местных органах власти. Общей тенденцией являлось то, что законодательство постоянно менялось, сообразно потребностям общественной жизни. Первым таким актом на территории Беларуси стала временная Инструкция, изданная ЦИК ССРБ, введенная в действие 8 января 1921 г. и определявшая состав (двадцать человек), срок полномочий (шесть месяцев) и компетенцию уездного исполкома [149, с. 175]. Предусматривалась возможность образования Президиума исполкома в составе пяти человек. На исполком возлагалась обязанность проводить заседания не

реже двух раз в месяц и совещания не реже одного раза в месяц. Уже 5 февраля 1921 г. вторая сессия ЦИК ССРБ II созыва утвердила Положение об уездных исполкомах Белоруссии [103, с. 84; 149, с. 175-176], установившее структуру и штатную численность исполкома с перечислением отделов, которые могут создаваться в исполкоме. В этом же году III Всебелорусским съездом Советов было принято первое Положение о волостных исполкомах и сельских Советах [103, с. 84; 149, с. 176-178]. Волостной исполком избирался на шесть месяцев в составе от трех до пяти человек в зависимости от численности населения волости. В нем также могли создаваться отделы со штатом не более пяти технических работников. В компетенцию волостных исполкомов входили вопросы общего руководства деятельностью сельских советов, укрепления революционного правопорядка, ликвидации неграмотности, проведения военной мобилизации. В последствии, в связи с сокращением штата советского аппарата на местах, состав волостных исполкомов был унифицирован (в него входило три человека), а отделы упразднены.

В 1922 г. ЦИК Белорусской ССР были приняты новые положения о местных органах власти: Положения о сельских Советах, волостных и уездных съездах Советов и их исполкомах, а также первое Положение о Советах уездных и заштатных (неуездных) городов и поселков городского типа [149, с. 178]. Новые Положения более конкретно устанавливали порядок выборов делегатов на съезд, компетенцию исполкомов, увеличивали срок полномочий волостных и уездных исполкомов до одного года. Так, Положением о волостных съездах Советов и волостных исполкомах предусматривалось, что волостной съезд Советов формируется из представителей сельских Советов (4 делегата от каждых 10 членов) и Советов фабрик и заводов, расположенных вне населенных пунктов, - по одному делегату. Съезд избирал в исполком трех человек и двух кандидатов. На волостной исполком возлагались обязанности по проведению мероприятий по развитию местного хозяйства, повышению культуры населения, контролю за работой сельсоветов, охране порядка, обеспечению поступления налогов и сборов [149, с. 178-179].

Согласно Положению об уездных съездах Советов и их исполкомах «уездные съезды Советов созывались из представителей сельских Советов (один делегат от 2000 жителей), Советов городов и фабрично-заводских поселков, а также Советов фабрик и заводов, расположенных вне поселений (один делегат от 200 избирателей). По всему уезду избиралось не более 300 делегатов. Если перед уездным съездом Советов проводился съезд в волостях, то делегаты на съезд Сове-

тов уезда выбирались непосредственно волостными съездами Советов» [149, с. 179]. «Уездный съезд Советов избирал исполком. Количественный состав уисполкома Положением не устанавливался» [149, с. 179-180].

Уездный исполком наделялся правом отменять акты, контролировать деятельность подведомственных ему организаций, составлять местный бюджет, издавать обязательные постановления и привлекать к ответственности за их неисполнение. Положением предусматривалось создание отделов: управления, военного, продовольственного, земельного, народного образования, труда, финансов, местного хозяйства, здравоохранения. Исполком избирал президиум в составе председателя, его заместителя и секретаря. Президиум в период между заседаниями исполкома пользовался всеми правами исполкома [149, с. 180].

Впоследствии, в 1923 году, в уездных исполкомах произошли организационные изменения, в результате чего «состав уездного исполкома сократился до одиннадцати человек, президиума – до пяти, а аппарат – до тринадцати человек» [149, с. 180].

В соответствии с Положением о городских Советах уездных и заштатных городов и поселков городского типа выделялись (кроме столицы - города Минска) уездные города, заштатные (неуездные) города и поселки городского типа. К последним относились местности, населенные преимущественно фабрично-заводским элементом. «Советы избирались в неуездных городах и поселках городского типа, насчитывающих не менее 2000 избирателей или 10000 жителей. Если в таких городах и поселках насчитывалось менее 10000 жителей, ими управлял сельский Совет, избранный на общих основаниях. Фактически городские Советы избирались только в уездных городах, так как заштатных городов и поселков городского типа с населением более 10000 человек в то время в Белоруссии не было» [149, с. 179]. В уездных и заштатных городах, а также в поселках городского типа, где располагались уездные и волостные Советы, отдельных городских исполкомов не создавалось, а их функции выполняли уездные и волостные исполкомы.

Таким образом, новые положения более конкретно закрепили правовой статус местных органов: порядок формирования, состав, компетенцию, срок полномочий.

Важным событием в правовом оформлении статуса исполкомов явилась административно-территориальная реформа 1924 года, в результате которой были образованы округа и районы и, соответственно, окружные и районные органы местной власти. Новая административно-территориальная единица – район – стала более компактной, чем уезд и

более крупным образованием по сравнению с волостью. Районные съезды Советов создавались взамен уездных и волостных съездов Советов.

Реформа административно-территориального деления потребовала принятия новых правовых актов о местных органах власти. Положение о районных съездах Советов и их исполкомах было принято в 1924 году [149, с. 181]. Районный съезд Советов формировался по следующему принципу: от сельских и местечковых Советов – один делегат от 500 жителей, от Советов фабрично-заводских поселков – один делегат от 50 избирателей. На районный съезд Советов избиралось до ста делегатов. Устанавливался численный состав исполкома – девять членов и три кандидата. Образование отделов в районных исполкомах не предусматривалось, однако в компетенцию исполкома входило осуществление руководства в различных сферах: управления, охраны революционного правопорядка, военной, налоговой, финансовой, сельского и лесного хозяйства, промышленности, торговли, благоустройства, культуры и просвещения. Исполком исполнял бюджет, осуществлял надзор за правильностью использования государственного имущества, руководил промышленными предприятиями, находящимися на подведомственной территории, выполнял другие функции. Помимо заседаний исполкома предусматривалась возможность проведения расширенных заседаний и совещаний с участием представителей сельских и городских Советов [149, с. 183].

В 1925 г. было разработано новое Положение о рассматриваемом органе, согласно которому расширялись полномочия районных исполкомов [149, с. 187]. В литературе отмечается, что в результате принятия нового Положения о районных съездах Советов и их исполкомах «местные органы власти получили более широкий объем административных и хозяйственных полномочий, что активизировало деятельность низового аппарата управления. По своим правам и обязанностям окружные исполкомы (окрисполкомы) почти равнялись губисполкомам РСФСР, а районные исполкомы (райисполкомы) – уездным исполкомам» [150, с. 84].

В 1924 г. вступило в действие новое Положение о городских Советах окружных и заштатных городов и поселков городского типа. «Этим Положением сохранялся прежний порядок формирования городских Советов и их исполнительных органов. Функции исполкомов городских Советов в окружных городах выполнялись аппаратом окружных исполкомов. В заштатном (неокружном) городе и поселке городского типа избирался исполком горсовета (не более семи человек) и его президиум (председатель, заместитель председателя и секретарь). Исполком городского Совета не создавался в городах, являв-

шихся районными центрами. В этих случаях функции исполкомов городских Советов выполнялись райисполкомами. При городском исполкоме заштатного города или поселка городского типа могли быть образованы секретариат и отделы здравоохранения, народного образования, коммунального хозяйства» [149, с. 184].

В исследованиях белорусских ученых приводятся данные, что на территории Беларуси «в число городов вошли 13 населенных пунктов (все окружные центры, а также Рогачев, Жлобин и Мстиславль), имевшие право на создание горсоветов, местечками (с правом создания местечковых Советов) были определены 41 населенный пункт, поселками (без права создания своего органа советской власти) – 55. Все иные поселения, какое бы они до этого название не носили (местечко, слобода, посад и т. п.), попадали в категорию сельских поселений» [150, с. 86].

В 1926 году было принято новое положение о городских Советах Белорусской ССР, которые стали избираться во всех городах республики. Полномочия городских Советов значительно расширились. Они наделялись правом составлять, утверждать и исполнять финансовые планы городов, взимать налоги и сборы, создавать кредитные учреждения, руководить деятельностью подведомственных промышленных и коммунальных предприятий, а также контролировать деятельность неподчиненных предприятий, находящихся на территории города. Для выполнения всей текущей работы по руководству экономическим и социально-культурным строительством городской Совет избирал президиум в следующем составе: в окружных городах - до одиннадцати человек, в неокружных – до семи человек. Исполкомы и отделы в городских Советах не создавались, а их функции выполнялись в тех населенных пунктах, где действовали окружные исполкомы, отделами окружных исполкомов, в городах, где действовали районные исполкомы – районными исполкомами [151, с. 322].

Следующий этап правового оформления статуса районных и городских исполкомов связан с принятием Конституции Белорусской ССР 1927 г. [152], которая закрепила статус районных исполкомов одновременно как высших органов государственной власти в период между районными съездами Советов, созываемых ежегодно, и исполнительных органов [152, ст. 53]. Основное предназначение исполкомов, согласно ст. 61, заключалось в осуществлении советской власти на территории района путем руководства всей текущей работой по управлению подведомственной территорией и проведению в жизнь постановлений и декретов центральной власти.

Конституция Белорусской ССР 1927 г. в ст. 54 закрепила предметы ведения местной власти. Они были общими как для съездов Советов, так и для исполкомов, что подчеркивало их тесную организационную связь. Конституция к предметам ведения районных исполкомов отнесла разрешение всех вопросов местного значения в административной, хозяйственной и культурной области и проведение в жизнь соответствующих мероприятий; составление и утверждение местных бюджетов; объединение советской деятельности в пределах подведомственной территории, а также руководство и направление деятельности всех подведомственных им на данной территории органов власти; обеспечение революционной законности и охрана государственного правопорядка и общественной безопасности; обсуждение вопросов общегосударственного значения; проведение в жизнь постановлений вышестоящих органов власти. Наличие столь широких предметов ведения позволяет сделать вывод о том, что Конституция окончательно оформила статус исполкомов как местных органов власти общей компетенции.

С момента своего появления районные исполкомы представляли собой коллегиальные органы. Это было отражено в ст. 59, где указывалось, что количество членов районных исполкомов определялось постановлениями ЦИК Белорусской ССР или его Президиумом. Коллегиальность, выражающаяся в проведении заседаний, была предусмотрена в качестве основной организационной формы работы исполкомов [152, ст. 62].

Предусматривалось образование районными исполкомами президиумов для руководства всей текущей работой по управлению соответствующей территорией и проведения в жизнь всех постановлений и декретов центральной власти [152, ст. 61].

Конституция Белорусской ССР 1927 г. заложила принципы подчиненности районных исполкомов вышестоящим исполкомам и центральным органам власти, подконтрольности вышестоящим исполкомам и районным съездам Советов, ответственности перед районными съездами Советов [152, ч. 1 ст. 55, ст. 60].

Таким образом, Конституция Белорусской ССР 1927 года закрепила основные элементы правового статуса и следующие признаки районного исполкома: 1) *местный орган*; 2) *высший орган государственной власти на территории района в период между съездами Советов*; 3) *исполнительный орган районного съезда Советов*; 4) *коллегиальный орган общей компетенции*.

Статус городского исполкома, в отличие от районного исполкома, Конституцией Белорусской ССР 1927 г. детально не регулировался. Образование городских исполкомов и их президиумов в городах

предусматривалось на основаниях, установленных ЦИК и СНК Белорусской ССР.

В период с 1927 г. по 1931 г. велась интенсивная работа по изменению законодательства о статусе районных и городских Советов, что было связано с реорганизацией и упрощением советского государственного аппарата, изменениями административно-территориального деления, расширением прав местной власти [151, с. 323-332]. Вместе с тем, основные конституционные черты исполкомов оставались прежними вплоть до принятия новой Конституции. В исследованиях приводятся данные о том, что в результате реформы административно-территориального устройства «к концу 1930 г. в Белоруссии насчитывалось 100 районных исполкомов, 29 городских и 1413 сельских Советов» [151, с. 327-328].

Принятие Конституции Белорусской ССР 1937 г. повлекло за собой изменение системы органов власти [153]: были упразднены съезды Советов; создана единая система Советов депутатов трудящихся, избираемых непосредственно населением; разграничены представительные органы, от органов управления - исполнительных комитетов.

Советы депутатов трудящихся приобрели статус постоянно действующих органов власти в пределах административно-территориальной единицы, избираемых на двухгодичный срок всем населением на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права [153, ст. 53]. Исполкомы формировались в качестве исполнительно-распорядительных органов уже не только районными Советами депутатов трудящихся, но и городскими Советами [153, ст. 56].

На этом этапе исполкомы приобрели статус не только исполнительных органов Советов депутатов трудящихся, но и распорядительных. По ряду вопросов своей компетенции они могли самостоятельно принимать решения и издавать распоряжения, обязательные для исполнения всеми предприятиями, учреждениями и организациями, расположенными на территории района, города, а также должностными лицами и гражданами. Исследователи отмечают, что особенность правового положения исполкомов заключалась в том, что при теснейшей функциональной и организационной связи с избравшими их Советами, исполкомы представляли собой «взаимосвязанные друг с другом управленческие органы, образующие в совокупности систему» [27, с. 41], и эта система являлась частью аппарата государственного управления [28, с. 19; 30, с. 129]. Районные исполкомы больше не могли заменять Советы и выступать органами власти на подведомственной территории, т.к. законодательно был определен исполнительный и распорядительный характер их деятельности. Они утрати-

ли право объединения деятельности всех органов власти на своей территории, в том числе выполнения функций в отношении городских Советов. В отличие от ранее действовавшей Конституции, Конституция Белорусской ССР 1937 г. не предусматривала права районных Советов депутатов трудящихся и их исполкомов участвовать в обсуждении вопросов общереспубликанского значения. Не наделялись такими правами и городские Советы и их исполкомы.

Конституция Белорусской ССР 1937 г. закрепила принцип подотчетности районных и городских исполкомов избравшим их Советам депутатов трудящихся, а также вышестоящим (окружным) исполкомам [153, ст. 63]. Окружные Советы депутатов трудящихся и их исполкомы наделялись правом отмены решений и распоряжений районных и городских исполкомов [153, ст. 64, ст. 65]. При этом Конституция не конкретизировала, в каких случаях акты районных и городских исполкомов могут быть отменены.

Районные и городские исполкомы приобрели статус постоянно действующих органов. Они избирались на первых сессиях Советов депутатов трудящихся каждого нового созыва на весь срок полномочий последних [153, ст. 56]. По истечении полномочий районных и городских Советов депутатов трудящихся их исполкомы сохраняли свои полномочия вплоть до образования вновь избранных исполнительных и распорядительных органов [153, ст. 75].

Помимо порядка формирования исполкомов, Конституция Белорусской ССР 1937 г. в ст. 56 определяла их состав. В состав районного и городского исполкома входили председатель, его заместители, секретарь и другие члены. Таким образом, исполкомы по-прежнему остались коллегиальными органами.

Новеллой в конституционно-правовом регулировании статуса районных и городских исполкомов на рассматриваемом этапе стало закрепление перечня отделов и иных структурных подразделений исполкомов, право создания которых принадлежало местным Советам.

В районных исполкомах образовывались следующие отделы: земельный, народного образования, финансовый, внутренней торговли, здравоохранения, социального обеспечения, дорожный, общий, плановая комиссия, сектор кадров при председателе исполкома. В зависимости от особенностей хозяйства района, с разрешения Верховного Совета Белорусской ССР, могли создаваться коммунальный отдел и отдел местной промышленности. Создание инспекций, комитетов и прочих структур в районных исполкомах не предусматривалось [153, ст. 69]. В городских исполкомах могли быть созданы аналогичные отделы [153, ст. 72].

Отделы районных исполкомов находились в подчинении районных Советов депутатов трудящихся, их исполкомов, соответствующих отделов вышестоящих окружных исполкомов и народных комиссариатов Белорусской ССР [153, ст. 71]. Отделы городских Советов депутатов трудящихся находились в подчинении городских Советов депутатов трудящихся, их исполкомов, соответствующих отделов окружных и районных исполкомов или непосредственно народных комиссариатов Белорусской ССР [153, ст. 73]. Отделы в городских исполкомах Минска, Витебска, Гомеля, Могилева находились в подчинении Советов депутатов трудящихся, их исполкомов и непосредственно соответствующего народного комиссариата Белорусской ССР [153, ст. 74].

Исполкомы создавались для осуществления всей совокупности политических, хозяйственных и социально-культурных прав, закрепленных за местными органами власти. Согласно ст. 58 Конституции Белорусской ССР 1937 г. цель деятельности районных исполкомов заключалась в осуществлении руководства культурно-политическим и хозяйственным строительством на территории района на основе решений соответствующих Советов и вышестоящих государственных органов [153, ст. 58]. Задачи, стоявшие перед местными органами власти, в отдельной статье не конкретизировались.

Таким образом, принятие Конституции Белорусской ССР 1937 г. повлекло изменение правового статуса районных и городских исполкомов, выразившееся в том, что они стали: *1) постоянно действующими органами; 2) исполнительно-распорядительными органами Советов; 3) частью системы аппарата государственного управления.* На конституционном уровне было закреплено, что функционирование местных органов основано на централизации, подчинении нижестоящих органов вышестоящим, реализации руководящих указаний высших государственных и партийных органов.

Важным моментом в дальнейшем развитии правовой регламентации статуса районных и городских исполкомов стало принятие 15 июля 1971 г. Законов Белорусской ССР «О районном Совете депутатов трудящихся Белорусской ССР» [154] и «О городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся Белорусской ССР» [155]. Последний, по сути, стал первым комплексным законодательным актом о статусе городских Советов депутатов трудящихся и их исполкомов.

Законы воспроизвели конституционные нормы о том, что районные и городские исполкомы являются избираемыми из числа депутатов исполнительными и распорядительными органами соответствующих Советов депутатов трудящихся. В тоже время был установлен персональный

состав исполкомов: председатель, заместитель председателя, секретарь и четыре – девять членов исполкома в городском исполкоме и четыре семь – в районном исполкоме [154, ст. 43; 1, ст. 46]. Фактически, дублировались конституционные нормы о подотчетности исполкомов [154, ст. 43; 155, ст. 47]. Впервые были сформулированы принципы деятельности районных и городских Советов депутатов трудящихся и их исполкомов, такие как коллективность руководства, гласность в работе, регулярная отчетность исполкома и его отделов не только перед Советом, но и перед населением, широкое привлечение трудящихся к работе местных органов, взаимодействие с городскими и районными общественными организациями [154, ст. 6; 155, ст. 6].

Исполкомы создавались для осуществления руководства государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством на подведомственной территории на основе решений соответствующего Совета, а также вышестоящих органов власти и управления и наделялись правом рассматривать и решать все вопросы, отнесенные к ведению Совета, за исключением тех, которые должны рассматриваться только на сессиях Совета. Такими вопросами являлись, например, избрание членов исполкома и утверждение его персонального состава, утверждение перспективных и годовых планов развития районного, городского хозяйства, социально-культурного строительства, утверждение районного, городского бюджета и отчета о его исполнении, утверждение структуры и штатов исполкома [154, ст. 38; 155, ст. 42].

Обобщая положения указанных нормативных правовых актов, можно отметить, что права и обязанности городских и районных исполкомов регламентировались очень подробно в различных областях: планирования, учета и отчетности, бюджета и финансов, промышленности, строительства, планировки, застройки, землепользования и водопользования, жилищного, коммунального хозяйства и благоустройства, транспорта и связи, торговли и общественного питания, бытового обслуживания, народного образования, культурно-просветительской работы, здравоохранения, физической культуры и спорта, труда и подготовки кадров, социального обеспечения, осуществления народного контроля, обеспечения социалистической законности, охраны государственного, общественного порядка и прав граждан, обороны, сельского хозяйства (для районного исполкома).

Исполкомы наделялись правом координировать и контролировать деятельность организаций по жилищному строительству, коммунальному хозяйству, строительству объектов социально-культурного назначения, предприятий торговли и общественного питания, учреждений образования и здравоохранения и других, связанных с обслу-

живанием населения, проживающего на подведомственной территории. Акты городских и районных исполкомов были обязательными для исполнения всеми расположенными на подведомственной территории организациями, должностными лицами и гражданами. В отношении организаций вышестоящего подчинения исполкомы обладали только контрольными полномочиями.

Принятие Конституции Белорусской ССР 1978 г. [156] не повлекло за собой принципиальных изменений статуса районных и городских исполкомов. Была сохранена полная преемственность их статуса. Исполком по-прежнему определялся как исполнительный и распорядительный орган Совета народных депутатов на соответствующей территории. Сохранялся его коллегиальный состав: председатель, заместители, секретарь и другие члены [156, ст. 132]. Срок полномочий устанавливался в два с половиной года, что соответствовало сроку полномочий Советов.

Конституция Белорусской ССР 1978 г. установила периодичность отчетности исполкомов перед избравшими их Советами и трудовыми коллективами не реже одного раза в год, закрепила подотчетность Советам и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам. В соответствии со ст. 134 основным предназначением городских и районных исполкомов являлось осуществление руководства государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством на основе решений вышестоящих государственных органов и решений избравших их Советов. Новым в правовом регулировании стало перечисление в этой же статье функций исполкомов: созыв сессий Советов, координация работы постоянных комиссий Советов, оказание депутатам содействия в осуществлении их полномочий, организация выполнения решений Советов и вышестоящих государственных органов, а также наказов избирателей, руководство подчиненными им органами управления и другие. Были определены правовые формы работы исполкомов: решения и распоряжения.

Конституция Белорусской ССР 1978 г. установила двойное подчинение структурных подразделений исполкома (самому исполкому и вышестоящему органу государственного управления). В то же время, перечень отделов и управлений отсутствовал.

Конституция Белорусской ССР 1978 г. обусловила принятие в декабре 1979 г. новых Законов Белорусской ССР «О районном Совете народных депутатов Белорусской ССР» [157] и «О городском, районном в городе Совете народных депутатов Белорусской ССР» [158], которые комплексно регулировали статус соответствующих государственных органов.

С распадом Советского Союза и принятием в 1991 г. Закона Белорусской ССР «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР» [159] наступил следующий период эволюции правового статуса городских и районных исполкомов. Хотя указанный законодательный акт сохранил сложившуюся в советский период систему Советов народных депутатов и их исполкомов и не внес существенных изменений в правовое положение исполкомов, с развитием белорусской государственности начался процесс не только трансформации всей системы органов местного управления, но и преобразования статуса районных и городских исполкомов, входящих в нее. Указанный Закон неоднократно подвергался изменениям и дополнениям, а его первоначальная редакция существенно отличалась от той, что действовала на момент принятия нынешнего Закона о местном управлении и самоуправлении.

Спецификой правового оформления статуса исполкомов базового уровня в настоящее время является отсутствие конституционного регулирования. Действующая Конституция [160] не содержит норм о правовом положении исполкомов, а лишь упоминает о них как об исполнительных и распорядительных органах в контексте определения понятия местного управления и самоуправления, порядка назначения на должности и освобождения от должностей руководителей органов местного управления, а также правовых форм работы исполкомов.

Понятие исполкома базового уровня в действующем Законе о местном управлении и самоуправлении не раскрывается. Лишь в п. 2 ст. 38 указывается, что исполкомы – это исполнительные и распорядительные органы на территории области, города, района, поселка, сельсовета. Из данного определения следует, что исполкомам базового уровня присущи два признака: 1) исполнительные и распорядительные органы; 2) территориальные органы. Такое определение содержалось в советском законодательстве, когда исполком действительно являлся исполнительным и распорядительным органом Совета депутатов трудящихся. Однако статус исполкома изменился. Получить четкое представление о сущности исполкомов базового уровня, основываясь на приведенном определении, в настоящее время невозможно. По нашему мнению, такое определение не раскрывает цель деятельности этих органов, не дает представления о занимаемом ими месте в системе органов местного управления, составе, характере и особенностях компетенции, основных формах реализации, что является существенным недостатком. Для получения ответов на эти вопросы необходимо системно анализировать положения Закона о местном управлении и самоуправлении и других нормативных пра-

вовых актов в совокупности, что затрудняет правоприменительную практику. Не случайно по этому поводу отмечается, что «выработка общего понятия органа исполнительной власти (государственного управления), объяснение его сущности имеют важное теоретическое и практическое значение. Они во многом способствуют правильному рассмотрению всей системы органов исполнительной власти (государственного управления), определению их правового положения, а также основ их организации и взаимоотношений» [136, с. 60].

В науке административного права аргументировано обосновывается фундаментальное положение о том, что осуществление исполнительной и распорядительной деятельности характеризует суть государственного управления и является основным предназначением органов, его осуществляющих [51, с. 45]. В исследованиях, затрагивающих вопросы сущности государственного управления, делается однозначный вывод, что термин «исполнительный и распорядительный», употребляемый в Конституции применительно к местным органам, характеризует их деятельность как органов государственного управления [81, с. 45; 122, с. 526], и «эта деятельность однотипна, идет ли речь о Совете Министров, министерствах, ведомствах, исполкомах» [81, с. 64]. Районные и городские исполкомы отделены от соответствующих Советов депутатов в организационном плане, не образуются последними в качестве своих исполнительных и распорядительных органов, являются частью не только централизованной системы органов местного управления, но и системы органов государственного управления в целом. Сказанное позволяет сделать вывод, что определение исполкома в законодательстве через признак «исполнительный и распорядительный орган» является некорректным, равно как название пятой главы Закона о местном управлении и самоуправлении «Исполнительные и распорядительные органы».

Исполнительно-распорядительная деятельность исполкомов базового уровня заключается в повседневном проведении в жизнь законов, актов Президента, Совета Министров, вышестоящих исполкомов; в организации их исполнения предприятиями, учреждениями, иными организациями, гражданами, находящимися на подведомственной территории; в решении самых разнообразных вопросов практического характера, затрагивающих все стороны общественной жизни, о чем свидетельствует обширная практика работы указанных органов.

В качестве примера можно привести решения ряда исполкомов базового уровня по вопросам состояния работы по предупреждению краж, обеспечению сохранности товарно-материальных ценностей [161], о состоянии законности и правопорядка, безопасности жизне-

деятельности [162], состоянии криминогенной обстановки и мерах по профилактике преступлений и правонарушений [163], принятых во исполнение Закона Республики Беларусь от 04 января 2014 г. № 122-З «Об основах деятельности по профилактике правонарушений», согласно которому исполкомы базового уровня являются субъектами профилактики правонарушений [164, ч. 11 ст. 5]. Еще более показательными являются решения исполкомов базового уровня с названиями: «О выполнении решений Могилевского областного исполнительного комитета от 12 марта 2011 г. №5-18...» [165], «О ходе выполнения решения Кормянского районного исполнительного комитета от 25 января 2011 г. ...» [166], в которых рассматривается ход исполнения решений, как вышестоящих исполкомов, так и собственных. Фактически, исполнительно-распорядительная деятельность городских и районных исполкомов, как органов общей компетенции, выражается в осуществлении государственного управления в наиболее важных для базового уровня подведомственных сферах и отраслях: экономической, социально-культурной, безопасности и правопорядка, жилищно-коммунального хозяйства и строительства.

Очевидно, что для характеристики районного либо городского исполкома недостаточно констатации того факта, что он обладает территориальным масштабом деятельности, поскольку любые государственные органы, действующие на территории района или города (территориальные структуры Министерства по чрезвычайным ситуациям, Национального статистического комитета, Министерства по налогам и сборам и другие), организационно не подчиненные исполкомам, обладают такой же характеристикой. Значит, территориальный масштаб деятельности, указанный в Законе о местном управлении и самоуправлении как один из признаков исполкомов, присущ всем органам государственного управления и не подчеркивает особенностей исполкомов базового уровня.

На современном этапе исполкомы базового уровня сохранили отдельные характеристики советского периода: являются органами *общей компетенции*, так как их деятельность носит универсальный характер, охватывает все сферы ведения и направлена на повышение уровня и качества жизни, реальных денежных доходов населения, проживающего на подведомственной территории; обеспечение экономического роста; качественное совершенствование системы образования, здравоохранения, культуры, спорта и туризма; строительство жилья и иных объектов социально-культурной сферы.

По своему организационному строению исполкомы базового уровня являются *коллегиальными органами*, в которых «право реше-

ния вопросов принадлежит коллективу (коллегии) лиц» [134; с. 175]. Согласно п.5 ст. 38 Закона о местном управлении и самоуправлении в состав исполкома базового уровня входит председатель, его заместители, управляющий делами и другие члены исполкома, отдельные из которых не являются его работниками, а возглавляют другие организации. Коллегиальность проявляется не только в составе, но и в формах работы исполкома базового уровня. В соответствии со ст. 39 и ст. 40 Закона о местном управлении и самоуправлении для принятия решений проводятся заседания, на которых члены исполкома принимают решения.

Порядок формирования исполкомов базового уровня Законом о местном управлении и самоуправлении не устанавливается: по этим вопросам содержатся отсылочные нормы к другим актам законодательства (п. 8 ст. 38, п. 3 ст. 46). Формирование исполкомов базового уровня представляет собой сложный, урегулированный значительным количеством нормативных правовых актов процесс, в котором задействованы различные государственные органы. По своей сути порядок формирования исполкома базового уровня аналогичен процессу формирования исполкома областного уровня. В то же время, на отдельных этапах порядок формирования исполкома базового уровня как коллегиального органа можно было бы упростить для уменьшения документооборота и большей оперативности.

В действующем Законе о местном управлении и самоуправлении отсутствует регламентация порядка и форм взаимодействия исполкомов базового уровня с Президентом, органами исполнительной власти, представительными органами, что отражало бы их место в системе государственных органов. Однако исполком базового уровня взаимодействует с указанными органами напрямую в разнообразных формах, что требует систематизации и закрепления в Законе о местном управлении и самоуправлении.

Компетенция исполкома базового уровня является основным элементом правового статуса. В Законе о местном управлении и самоуправлении термин «компетенция» употребляется часто. О ней идет речь в статьях о принципах местного управления и самоуправления (ч. 8 ст. 3), роли исполкомов в совершенствовании организации работы с гражданами, юридическими лицами (п. 2 ст. 5), в обеспечении социальной защиты граждан (ст. 6), компетенции исполкомов базового уровня и ее особенностях (ст. 41, ст. 43). В соответствии со ст. 41 «Компетенция исполнительных комитетов» и ст. 43 «Особенности компетенции исполкомов базового уровня» компетенция этих органов определяется посредством следующих формулировок: «представляют

интересы соответствующей административно-территориальной единицы...», «разрабатывают проекты программ, концепций...», «осуществляют составление проекта местного бюджета...», «распоряжаются коммунальной собственностью», «информируют граждан и организации о состоянии дел на соответствующей территории по вопросам местного значения», «участвуют в международном сотрудничестве». Указанные направления деятельности являются функциями, которые исполкомы базового уровня выполняют в различных подведомственных им сферах и областях в связи с реализацией своей компетенции. Это означает, что компетенция исполкомов базового уровня устанавливается посредством функций. Мы разделяем мнение ученых, о том, что «в связке «компетенция - функции»... функции являются производными» [133, с. 86-87].

Анализ статей Закона о местном управлении и самоуправлении о компетенции исполкомов показывает, что исполкомы различных территориальных уровней осуществляют тождественные функции. В частности, как исполкомы областного уровня, так и исполкомы базового уровня «содействуют занятости граждан» (ч. 3 ст. 42, ч. 2 ст. 43), «осуществляют государственную регистрацию и ликвидацию (прекращение деятельности) субъектов хозяйствования» (ч. 8 ст. 42, ч. 11 ст. 43), «выдают специальные разрешения (лицензии) на осуществление отдельных видов деятельности» (ч. 9 ст. 42, ч. 12 ст. 43). Как исполкомы базового, так первичного уровней «обеспечивают благоустройство и поддержание надлежащего санитарного состояния на соответствующей территории, в том числе в агрогородках, привлекают граждан и организации к осуществлению таких работ» (ч. 6 ст. 43, ч. 4 ст. 44), «организуют освещение улиц и установку указателей с названиями улиц и номерами домов» (ч. 7 ст. 43, ч. 6 ст. 44), «организуют работы по удалению коммунальных отходов» (ч. 8 ст. 43, ч. 7 ст. 44), «совершают действия, связанные с регистрацией актов гражданского состояния» (ч. 9 ст. 43, ч. 8 ст. 44). Вместе с тем, в научной литературе еще до принятия нынешнего Закона о местном управлении и самоуправлении отмечалось, что «основой деятельности любого государственного органа является письменное закрепление его правового статуса... Если это положение не отрегулировано государством, а функции одних перекрывают функции других, то эффективность функционирования всей системы снижается» [167, с. 90]. Однако эти теоретические выводы до сих пор не нашли реализации на практике, а проблема продолжает оставаться предметом научной дискуссии [66, с. 17].

Согласно ст. 39 Закона о местном управлении и самоуправлении основной организационной формой реализации компетенции исполнительного комитета базового уровня, как и в советский период, остается заседание. Лишь в исключительных случаях решения по отдельным вопросам, не терпящим отлагательства, могут приниматься с письменного разрешения председателя исполкома путем опроса и визирования членами исполкома проектов соответствующих решений. Однако по подсчетам, в исполкомах базового уровня принимается более двухсот решений в месяц. Если рассматривать все вопросы исключительно на заседаниях, то их необходимо проводить ежедневно, что не только невозможно, но и нежелательно. Поэтому именно в исполкомах базового уровня, в связи с необходимостью принятия большого количества решений, получил широкое распространение опросный порядок принятия решений без рассмотрения вопросов на заседаниях, который следует признать равнозначным заседаниям. В практику работы исполкомов базового уровня вошли совещания у председателя, его заместителей, управляющего делами, проводимые с участием членов исполкома, руководителей структурных подразделений, коммунальных служб, руководителей нижестоящих органов. Однако совещание как организационная форма работы не предусмотрено Законом о местном управлении и самоуправлении. Не всегда она предусматривается в регламентах исполкомов. Следовательно, указанные вопросы требуют, на основании обобщения практики работы исполкомов, надлежащей регламентации в законодательстве.

Компетенция исполкома базового уровня реализуется не только в организационных, но и в правовых формах, что находит свое внешнее выражение в издании актов управления. Действующее законодательство предусматривает только два вида актов: решения, принимаемые коллегиально на заседаниях исполкома или в опросном порядке, и распоряжения, издаваемые председателем исполкома [2, п. 1 ст. 40, п. 1 ст. 53]. Указанные виды актов являются основными в исполкомах базового уровня. Однако в исполкомах издаются протокольные решения, указания и поручения, которые являются обязательными для исполнения указанными в этих документах должностными лицами, структурными подразделениями, организациями, что находит непосредственное закрепление в регламентах [168, п. 23; 169, п. 59; 170, ч. 1 п. 32; 171, п. 71]. При этом единообразие отсутствует. Представляется, что такая практика осуществляется по аналогии с формами работы Правительства, нормативно закрепленными в ч. 5 ст. 35 Закона о Совете Министров, согласно которой решения по отдельным вопросам могут оформляться в виде протоколов заседаний (совещаний) у Премьер-

министра, его заместителей, а также в форме указаний и поручений, являющихся обязательными для исполнения должностными лицами [172]. Вместе с тем, издание протоколов поручений (совещаний), указаний и поручений как актов в исполкомах базового уровня Законом о местном управлении и самоуправлении не предусмотрено.

Подводя итоги, следует отметить, оформление статуса исполкомов базового уровня происходило в несколько этапов. С 1917 по 1937 годы статус высшего органа государственной власти в период между съездами Совета имел районный исполком. Также он являлся местным органом, исполнительным органом, коллегиальным органом общей компетенции. Городской исполком подобным статусом не обладал. С 1937 года районные и городские исполкомы приобрели иные признаки (постоянно действующие органы, исполнительно-распорядительные органы, часть системы управленческих органов). Такие признаки как коллегиальность, общая компетенция, местный государственный орган были присущи им на протяжении всей истории и сохраняются сегодня. На современном этапе при сохранении отдельных черт советского периода, статус районных и городских исполкомов существенно изменился и требует более детальной регламентации в законодательстве.

1.3 Понятие и назначение исполнительного комитета базового уровня

Признаком, характеризующим исполком базового уровня, является его *принадлежность к органам местного управления, образующим централизованную систему*. В системе органов местного управления районные и городские исполкомы относятся к среднему звену. Они являются вышестоящими органами по отношению к органам местного управления первичного уровня и нижестоящими по отношению к областным исполнительным комитетам, что вытекает из ч. 2 и ч. 3 п. 2 ст. 2 Закона о местном управлении и самоуправлении. В.А. Круталевич отмечает: «Слово «базовость» означает, надо думать, особую роль ... звена... Отсюда должно следовать повышенное внимание к укреплению и совершенствованию этого звена и, само собой разумеется, его правовой основы» [173, с. 64-65].

В настоящее время городские исполкомы действуют в десяти городах областного подчинения (Бресте, Витебске, Гомеле, Гродно, Могилеве, Барановичах, Бобруйске, Жодино, Новополоцке, Пинске) [174]. В соответствии с ч. 4 п. 2 ст. 2 Закона о местном управлении и

самоуправлении правами исполкома базового уровня обладает Минский городской исполком. Количество районных исполкомов значительно превосходит число городских. В Республике Беларусь функционирует 118 районных исполкомов [175].

подавляющее большинство районных исполкомов *распространяют свои полномочия, как на значительный по площади район, так и на город*. Многие из таких городов - крупные экономические и культурные центры с развитой производственной, транспортной и социальной инфраструктурой, которые по численности населения могут быть отнесены к категории городов областного подчинения. Такими городами являются Борисов с численностью населения 144 тысячи, Жлобин – 76 тысяч, Лида – 100 тысяч, Мозырь – 112 тысяч, Молодечно – 95 тысяч, Орша – 177 тысяч, Полоцк – 85 тысяч, Светлогорск – 69 тысяч, Солигорск – 107 тысяч, Речица – 66 тысяч и другие [176]. Ввиду того, что эти города не являются самостоятельными административно-территориальными единицами, в настоящее время органы местного управления и самоуправления в них отсутствуют.

Если города схожи по своим характеристикам (являются крупными населенными пунктами, имеющими большое количество экономических, хозяйственных, транспортных, энергетических объектов, архитектурных и инженерных сооружений, развитую сеть учреждений образования, культуры, здравоохранения, жители которых не заняты сельским хозяйством и проживают компактно), то районы подобной однородностью не обладают. Они отличаются по многим показателям: территориальная отдаленность от областного центра, численность и плотность населения, его рассредоточенность по значительной территории, наличие промышленных предприятий и объектов социально-культурного назначения, состояние дорог и других транспортных коммуникаций, развитость сельскохозяйственного производства, наличие территорий, загрязненных радионуклидами.

Так, Ветковский и Добрушский районы Гомельской области являются ближайшими к г. Гомелю, а население каждого из этих районов не превышает 20 тысяч человек. Треть территории этих районов подверглась радиационному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской атомной электростанции, наметилась тенденция сокращения численности населения. В то же время, Речицкий и Мозырьский районы Гомельской области являются более промышленно развитыми, численностью населения превышает 100 тысяч. На их территории расположены крупнейшие промышленные предприятия Беларуси, ведется добыча нефти, за счет чего обеспечивается высокий уровень доходов и занятости населения этих районов.

Обладают спецификой районы, прилегающие к городам областного подчинения. У них нет районного центра, на их территории проживает значительное количество населения (например, в Гомельском районе - в три с половиной раза больше чем в Ветковском и Добрушском). В таких районах располагаются крупнейшие сельскохозяйственные предприятия, обеспечивающие значительную долю сельскохозяйственной продукции области, городские кладбища, полигоны для захоронения отходов, десятки садовых товариществ и дачных кооперативов.

Особенности подведомственной территории влияют на структуру исполкома и численность его работников. Согласно информации Гомельского областного исполкома, по состоянию на 01 июня 2018 года численность исполкомов базового уровня должна составить: Гомельский городской исполком - 130 человек, районные исполкомы – от 42 до 116 человек в зависимости от численности населения района и его экономического развития [177]. В этих организациях осуществляет деятельность большая часть работников органов местного управления.

Исполкомы базового уровня непосредственно ведут работу с населением, решая основную часть насущных проблем. Так, согласно сведениям об обращениях граждан и юридических лиц, предоставленных Гомельским областным исполкомом, за 2015 год в исполкомы и местные администрации Гомельской области было направлено 27146 обращений граждан и юридических лиц [178]. Из них 11057 обращений было рассмотрено исполкомами базового уровня. В 2016 году из 25349 обращений, направленных в местные органы Гомельской области, 10350 было рассмотрено исполкомами базового уровня, что составляет более 40%. Для сравнения, областным исполкомом рассмотрено 4575 обращений в 2015 г. и 3972 обращения в 2016 г. Наиболее актуальными для жителей Гомельской области являются коммунально-бытовые вопросы, вопросы и деятельность организаций жилищно-коммунального хозяйства. Также значимыми для жителей Гомельской области остаются проблемы торгового, бытового обслуживания, общественного питания, благоустройства, сельского хозяйства, деятельности транспорта, занятости населения. Все эти вопросы решаются с учетом особенностей каждой административно-территориальной единицы и местных условий. Исходя из этого, можно сделать вывод, что *исполкомы базового уровня формируют основной уровень в системе органов местного управления, не подлежащий ликвидации при реформе системы органов местного управления, являются максимально приближенными к населению.*

А.Н. Крамник указывает на такую особенность исполкома, как универсальность: «На территории области, района, города, поселка и

сельсовета могут находиться органы государственного управления с соответствующим территориальным масштабом деятельности, но с другим статусом, целями и задачами, например, налоговые органы, органы Министерства обороны и др. Их деятельность не имеет такого универсального территориального характера, как деятельность исполкомов. Они тесно взаимодействуют с исполкомами, так как в определенном смысле на рассматриваемой территории хозяином является только он – исполком» [122, с. 525]. Полагаем, что вывод об универсальности исполкомов, в том числе базового уровня, сделан автором на основании анализа их компетенции. Так, согласно ст. 41 и ст. 43 Закона о местном управлении и самоуправлении, исполкомы *обеспечивают* проведение мероприятий по вопросам жилищного строительства, благоустройства соответствующей территории, дорожного строительства, коммунально-бытового и социального обслуживания граждан, социальной поддержки детей, молодежи, ветеранов, инвалидов, пожилых людей и иных категорий граждан, поддержки малого предпринимательства, здравоохранения, образования, развития физической культуры и спорта, охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, улучшения условий и охраны труда, обеспечения радиационной безопасности, охраны историко-культурного наследия, безопасности движения; *организуют* газоснабжение, электроснабжение, водоснабжение граждан, работы по удалению коммунальных отходов, благоустройству и озеленению территорий; *решают вопросы* размещения объектов строительства, демографической безопасности, охраны труда; *содействуют* занятости населения; *организуют* оплачиваемые общественные работы; *создают условия* для предоставления транспортных услуг населению, общественного питания, торговли и бытового обслуживания; *осуществляют* деятельность по охране общественного порядка, профилактике правонарушений, *контроль* по различным вопросам местного значения.

В практической деятельности исполкомы базового уровня анализируют и обобщают итоги работы отраслей народного хозяйства [179], оценивают качество работы учреждений культуры и образования [180-181], состояние транспортного обслуживания населения [182], принимают решения по другим, актуальным для конкретной местности, вопросам, например, обеспечение сохранности государственного имущества [183], профилактика гибели и травматизма детей [184]. Они координируют деятельность государственных органов и организаций, заслушивают отчеты и информацию их руководителей, дают указания и поручения. В качестве примера можно привести

решение Буда-Кошелевского райисполкома с таким названием: «Отчет директора частного сельскохозяйственного унитарного предприятия «Андреевка» ... о проводимой идеологической работе в трудовом коллективе» [185].

Согласно Закону о местном управлении и самоуправлении исполкомы базового уровня имеют право вносить предложения об отстранении от работы руководителей расположенных на подведомственной территории государственных организаций их нанимателям (ч. 13 ст. 43), ставить вопрос о привлечении к ответственности должностных лиц, а также о возмещении вреда, причиненного местному хозяйству, окружающей среде в случае невыполнения решений Совета депутатов или исполкома базового уровня (ч. 15 ст. 43). Председатель исполкома базового уровня назначает на должности работников исполкома, в том числе руководителей структурных подразделений (п. 2.4 ст. 47); осуществляет общее руководство деятельностью организаций, имущество которых находится в коммунальной собственности административно-территориальной единицы, назначает на должности и отстраняет от должности их руководителей (п. 2.5 ст. 47); согласовывает кандидатуры на должности начальника инспекции Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь, начальника городского, районного отдела по чрезвычайным ситуациям, военного комиссара города, района, начальника отдела внутренних дел исполкома базового уровня, а также продление и расторжение контрактов с ними (ч. 2 пп. 2.2 п. 2 ст. 49); согласовывает кандидатуры руководителей расположенных на подведомственной территории организаций, имущество которых находится в коммунальной собственности области или республиканской собственности, при назначении их председателем областного исполкома либо республиканскими органами государственного управления, руководителей расположенных на соответствующей территории хозяйственных обществ, акции (доли в уставном фонде) которых находятся в коммунальной собственности (ч. 3 пп. 2.2 п. 2 ст. 49).

Сказанное выше позволяет сделать вывод, что исполком базового уровня *занимает ведущее положение среди других органов государственного управления* в соответствующей административно-территориальной единице.

В законодательстве некоторых стран указывается на такую характеристику местных органов, как их принадлежность к органам исполнительной власти. Так, согласно ч.2 ст.1 Закона Украины от 09.04.1999 г. №586-XIV «О местных государственных администрациях», местная государственная администрация определяется как мест-

ный орган исполнительной власти [186]. Из п. 4 ст. 1 Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 года №148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» следует, что районные и городские (города областного значения) акиматы являются коллегиальными исполнительными органами, осуществляющими местное государственное управление [187].

Каждый государственный орган образуется с определенной целью, которая должна конкретизироваться в ряде задач, с которыми «связывается само образование, существование... органа управления» [132, с. 84]. Приведенное в Законе о местном управлении и самоуправлении определение исполкома как исполнительного и распорядительного органа на территории города, района не раскрывает цель его деятельности. Согласно п. 1. ст. 30 Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 года №148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» целью деятельности районного и городского акимата является обеспечение проведения общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории. В упомянутом выше Законе Украины в ст. 2 сформулированы задачи местных государственных администраций: исполнение Конституции, Законов Украины, актов Президента, Кабинета Министров Украины, других органов исполнительной власти высшего уровня; законность и правопорядок, соблюдение прав и свобод граждан; выполнение государственных и региональных программ; взаимодействие с органами местного самоуправления и другие.

Исходя из закрепленного в Законе о местном управлении и самоуправлении определения понятия местного управления, можно сделать вывод, что целью всех исполкомов является решение вопросов местного значения, исходя из общереспубликанских интересов и интересов граждан [2, п. 1, ст. 2]. Эта формулировка берет свое начало в законодательстве Белорусской ССР. Однако В.А. Круталевичем высказана мысль о том, что «общегосударственные и местные интересы неразрывно связаны. Здесь не должно быть никакого противопоставления» [102, с. 790]. Мнение о том, что интересы населения определенной территориальной общности являются общегосударственными, высказано О.И. Чуприс [188, с. 41]. Следовательно, на современном этапе невозможно провести четкую грань между местными и общегосударственными интересами, поскольку подобное противопоставление противоречит основным целям внутренней и внешней политики Республики Беларусь, а также ее национальным интересам, определенным комплексом нормативных правовых актов. Главные цели внутренней политики Республики Беларусь заклю-

чаются в обеспечении прав и свобод человека, повышении уровня благосостояния народа, развитии демократического социального правового государства, формировании эффективной социально ориентированной рыночной экономики [189, п. 2]. Национальные интересы (которые, надо полагать, являются общегосударственными) затрагивают все сферы общественной жизни и определены как совокупность потребностей государства по реализации сбалансированных интересов личности, общества и государства, позволяющих обеспечивать конституционные права, свободы, высокое качество жизни граждан, независимость, территориальную целостность, суверенитет и устойчивое развитие Республики Беларусь [190, ч. 3 п. 4]. Очевидно, что практическое достижение ставящихся целей и интересов в масштабе всей страны, обеспечение национальных интересов невозможны без эффективной деятельности исполкомов базового уровня, поскольку именно ими реализуется на практике государственная политика в различных сферах жизни общества. Значит, вопросы местного значения и связанные с ними интересы населения, проживающего на подведомственной исполкому базового уровня территории, также являются частью общегосударственных интересов. Исходя из этого, наша позиция относительно цели и втекающих из нее задач исполкома базового уровня будет основываться на тезисе о невозможности разграничения общегосударственных и местных интересов.

Глава государства ставит перед органами государственного управления цель, заключающуюся в кардинальном повышении качества управленческой деятельности, ее эффективности и реального авторитета у людей: «Наша система управления должна квалифицированно обеспечить баланс интересов всех социальных слоев и регионов страны, их равномерное развитие» [191]. Следовательно, невозможно говорить об устойчивом социально-экономическом развитии государства при недостаточном экономическом, социально-культурном развитии административно-территориальных единиц. По этой причине, основным предназначением исполкома базового уровня можно считать *обеспечение целостного комплексного социально-экономического развития города и района с учетом специфики, независимо от финансовых, экономических, демографических и прочих особенностей. А обеспечение высокого качества жизни населения на подведомственной территории, создание благоприятных условий для экономического развития путем решения вопросов местного значения, участие в реализации основных направлений внутренней и внешней политики, исполнение Конституции и действующего законодательства* можно рассматривать как задачи, решаемые исполкомами для достижения указанной цели.

В связи с проведенным исследованием сущностных элементов правового статуса исполкома базового уровня могут быть сформулированы следующие выводы:

1. На начальном этапе становления советской власти законодательство о местных органах изменялось в соответствии с политическим и социально-экономическим развитием государства и общества.

С 1917 по 1937 годы районный исполком имел статус высшего органа государственной власти на территории района в период между съездами Советов, исполнительного органа районного съезда Советов. Городской исполком подобным статусом не обладал. С принятием Конституции Белорусской ССР 1937 года и окончательным установлением централизованной системы государственного управления районные и городские исполкомы приобрели качественно новые признаки: 1) постоянно действующие органы; 2) исполнительно-распорядительные органы; 3) часть системы управленческих органов. Отдельные признаки исполкомов (коллегиальность, общая компетенция, местный государственный орган) были присущи ему на протяжении всей истории существования и имеют значение сегодня.

В постсоветский период районные и городские исполкомы перестали являться исполнительно-распорядительными органами Советов депутатов. Они интегрированы в систему органов исполнительной власти. Такие признаки, как коллегиальность, общая компетенция, местный государственный орган, сохранились. В настоящее время характеристики исполкомов базового уровня как исполнительных и распорядительных органов с территориальным масштабом деятельности отражают суть осуществляемого ими государственного управления, обусловлены прошлым статусом и не раскрывают современных особенностей.

2. Основополагающими признаками, характеризующими исполкомы базового уровня на современном этапе, выступают: 1) принадлежность к централизованной системе органов местного управления, формирование основного уровня в ней, не подлежащего ликвидации при любом реформировании системы органов местного управления; 2) руководство в большинстве случаев не только городом, но и районом; 3) наличие общей компетенции и коллегиальных форм работы; 4) универсальность; 5) ведущее положение среди других органов государственного управления, действующих в пределах административно-территориальной единицы; 6) выполнение задач по целостному комплексному развитию подведомственной территории, несмотря на имеющиеся различия в социально-экономическом положении административно-территориальных единиц; 7) максимальная

приближенность к населению при решении вопросов местного значения. Указанные признаки в совокупности отсутствуют в законодательстве и правовой доктрине.

Основанное на признаках научное определение исполкома базового уровня может быть сформулировано следующим образом: *«Исполком базового уровня является коллегиальным органом общей компетенции, входящим в централизованную систему органов местного управления, формирующим основной уровень в ней, занимающим ведущее положение среди других органов государственного управления, действующих в пределах административно-территориальной единицы (района, города областного подчинения), обеспечивающим с учетом особенностей целостное комплексное социально-экономическое развитие подведомственной территории».*

Указанное определение:

– раскрывает *цель деятельности исполкома базового уровня*, заключающуюся в обеспечении целостного комплексного социально-экономического развития района (города областного подчинения) с учетом специфики (особенностей), независимо от финансовых, социально-экономических, демографических и других особенностей;

– позволяет откорректировать терминологию Закона о местном управлении и самоуправлении, а именно: термин «исполнительный и распорядительный орган» заменить на «исполнительный комитет (местная администрация)», а название главы 5 «Исполнительные и распорядительные органы» - на «Органы местного управления»;

– может быть закреплено в Законе о местном управлении и самоуправлении.

4. *Задачи, стоящие перед исполкомом базового уровня* на современном этапе, могут быть сформулированы следующим образом:

1) исполнение Конституции и Законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, других органов исполнительной власти, а также решений местных Советов депутатов;

2) обеспечение высокого качества жизни населения на подведомственной территории;

3) создание благоприятных условий для экономического развития путем решения вопросов местного значения;

4) участие в реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства.

ГЛАВА 2

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ БАЗОВОГО УРОВНЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

2.1 Место исполнительного комитета базового уровня в системе государственных органов

2.1.1 Взаимодействие исполнительного комитета базового уровня с Президентом Республики Беларусь и органами исполнительной власти

В большинстве сфер общественной жизни решение вопросов может быть качественным и соответствующим потребностям населения только при согласованных и эффективных действиях республиканских и местных органов, поскольку любое государственное решение находит свою практическую реализацию на местах. Однако в Законе о местном управлении и самоуправлении не сформулированы формы взаимодействия исполкомов базового уровня с Президентом и органами исполнительной власти, посредством которых может быть установлено их место в системе государственных органов.

Так, ст. 1 Закона Украины от 09.04.1999 г. №586- XIV «О местных государственных администрациях» называется «Местные государственные администрации и их место в системе органов исполнительной власти», где сказано, что местная государственная администрация входит в систему органов исполнительной власти (ч. 2 ст. 1.), а также целый раздел Закона посвящен регулированию порядка взаимодействия между местными администрациями и Президентом Украины, органами исполнительной власти, местного самоуправления, объединениями граждан, предприятиями, учреждениями, организациями. Согласно п. 1 ст. 30 Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» районные и городские акиматы входят в единую систему исполнительных органов, что также указывает на их место в системе государственных органов.

В Республике Беларусь исполкомы фактически интегрированы в систему органов исполнительной власти, являются элементом властного механизма государства, проводниками функций вышестоящих органов на местах. Без них не могут быть реализованы задачи и функции, стоящие перед органами, находящимися на более высоких ступенях в иерархии органов государственного управления, что предопределяет характер складывающихся взаимоотношений между ними.

В то же время, эффективное местное управление невозможно без совместного решения проблем, затрагивающих интересы города и района, с органами, действующими в пределах соответствующей административно-территориальной единицы, но организационно не подчиненными исполкому.

В публикациях российских авторов о взаимодействии между центральными и местными органами предложена классификация направлений взаимодействия: «вертикальное, предполагающее направляющую роль и контроль органов государственной власти по отношению к местному самоуправлению, горизонтальное – когда это отношения равного партнерства и сотрудничества сторон» [192, с. 45]. Полагаем, что с учетом специфики системы государственных органов Республики Беларусь такой подход может быть применим в исследовании основных направлений и форм взаимодействия исполкомов базового уровня с органами исполнительной власти и Президентом. Следовательно, можно выделить два направления взаимодействия для исполкомов базового уровня: 1) с вышестоящими и нижестоящими органами исполнительной власти и Президентом (взаимодействие по вертикали); 2) с органами, действующими в той же административно-территориальной единице (взаимодействие в горизонтальном направлении). *Взаимодействие по вертикали* осуществляется с Президентом, Советом Министров, областными исполкомами, нижестоящими исполкомами и местными администрациями, а в *горизонтальном направлении* - с территориальными структурными подразделениями республиканских органов государственного управления (Министерства по налогам и сборам, Министерства по чрезвычайным ситуациям, Национального статистического комитета, Комитета государственной безопасности и другими), действующими на территории района и города.

Государственное управление функционально. Функции государственного управления следует рассматривать как «ведущие направления в деятельности органов исполнительной власти» [193, с. 32]. Существует ряд классификаций функций государственного управления, наиболее распространенной из которых является подразделение на общие и специальные [137, с. 33]. Именно общие «функции имеют место практически в любом взаимодействии государственных органов между собой» [3, с. 121]. К общим функциям, оказывающим «объективно необходимое влияние на определенные процессы, которые происходят в хозяйственной, политической, социально-культурной и иных сферах», относятся «организация, регулирование, координация, руководство, контроль» [137, с. 33]. Основываясь на

указанных позициях ученых, полагаем, что взаимодействие по вертикали предполагает организационную, координирующую, регулирующую, руководящую, контролирующую роль Президента и вышестоящих органов исполнительной власти по отношению к нижестоящим.

Президент непосредственно взаимодействует с исполкомами базового уровня, выполняя организационную функцию. Ему принадлежит право образовывать, упразднять, реорганизовывать государственные органы, что прямо вытекает из конституционных полномочий [160, п. 5 ст. 84]. Несмотря на то, что система органов местного управления определена Законом о местном управлении и самоуправлении, при решении вопросов административно-территориального устройства на основании указов Президента объединяются административно-территориальные единицы, имеющие общий административный центр, вследствие чего образуются, реорганизуются либо упраздняются районные и городские исполкомы [194, п. 1]. Так, в соответствии с Указом Президента от 30 августа 2007 г. №396 «Об объединении Мозырского района и города Мозыря в одну административно-территориальную единицу», Мозырский район и город Мозырь были объединены в одну административно-территориальную единицу – Мозырский район с административным центром, городом Мозырь [195, п. 1].

В соответствии с п. 8 ст. 38 Закона о местном управлении и самоуправлении Президент определяет структуру исполкомов базового уровня, численность их работников. Прямых решений в этой связи он не принимает, так как непосредственное право устанавливать численность работников районного и городского исполкома делегировано областному исполкому. Однако косвенное влияние Главы государства на процесс установления численности не исключает прямого вмешательства, т.к. должна соблюдаться общая численность работников органов местного управления, установленная для области.

В литературе отмечено, что «взаимодействие должно начинаться с формирования исполнительно-распорядительных органов» [92, с. 9]. Именно Президентом утверждено Положение о порядке назначения на должности и освобождения от должностей руководителей и других членов местных исполнительных и распорядительных органов [196]. Должности председателей районных и городских исполкомов включены в кадровый реестр Главы государства [197], что подчеркивает высокий статус указанных должностных лиц и значимое место возглавляемых ими органов в системе органов государственного управления.

При формировании состава исполкомов базового уровня решаются вопросы кадровой политики государства, основные направления которой также определяются Главой государства. Концепция государственной кадровой политики Республики Беларусь, положения ряда указов Президента, касающихся организации работы с руководящими кадрами в системе государственных органов и иных государственных организаций, находят свое отражение в решениях, регулирующих порядок рассмотрения кадровых вопросов в исполкомах базового уровня [198; 199].

Координационная функция Президента в отношении исполкомов базового уровня вытекают из возложенной на Главу государства конституционной обязанности по обеспечению политической и экономической стабильности государства [160, ч. 2 ст. 79], в ходе чего Президент согласует действия исполкомов, ориентирует их на принятие определенных решений в подведомственных сферах. Так, в одном из Посланий Президента белорусскому народу и Национальному собранию указано на необходимость принятия ключевых решений в социально-экономической сфере именно районными исполкомами, развития инициативы на местах [200].

Президент регулирует деятельность государственных органов путем издания нормативных правовых актов, в которых ставятся задачи перед государственными органами, возлагаются обязанности на них. Он наделен широкими полномочиями, «которые способны детально очерчивать и сбалансировать объемы компетенции органов других ветвей государственной власти» [201, с. 9-10]. В качестве примера можно привести Директиву Президента от 31 декабря 2010 г. №4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь», согласно которой перед исполкомами была поставлена задача «организовать систематическое конструктивное взаимодействие контролирующих (надзорных) органов и объединений предпринимателей (союзов, ассоциаций) по вопросам практики применения и совершенствования законодательства, регулирующего привлечение к административной ответственности» [202, п. 5.7].

Президент активно руководит исполкомами, используя при этом разнообразные формы. Так, согласно ч.3 п. 12 упомянутой выше Директивы Президента исполкомам базового уровня было предписано оказывать активное содействие в реализации ее положений, а именно: принимать меры по развитию и защите частной собственности, создавать условия для развития предпринимательства, конкуренции, не допускать установления на региональном уровне ограничений при осуществлении торговой деятельности, выявлять находящиеся в государственной собствен-

ности и не используемые более двух лет объекты недвижимости и организовывать их продажу за одну базовую величину.

Президент руководит деятельностью исполкомов базового уровня в ходе рабочих поездок по регионам страны. Так, посещая агрогородок Ольшаны в Брестской области, Глава государства дал указания, о неукоснительном выполнении его поручения по строительству и реконструкции молочно-товарных ферм [203].

Руководство исполкомами базового уровня может осуществляться президентом опосредованно, через образуемые им органы управления, центральное место среди которых принадлежит Администрации Президента, одной из задач которой является обеспечение взаимодействия Президента с органами исполнительной власти [204, пп. 4.3. п. 4]. Согласно регламентам исполкомов базового уровня представители Администрации Президента могут принимать участие в заседаниях исполкомов [169, п. 31; 170, ч. 5 п. 27]. Однако в своей деятельности исполкомы базового уровня не подчиняются Администрации Президента в организационном плане.

Взаимодействие Президента с исполкомами базового уровня может осуществляться через Совет Министров, областные исполкомы, иные государственные органы. Даваемые этим органам указания зачастую требуют разработки и принятия комплекса мероприятий с участием исполкомов базового уровня. Так, в период проведения в Республике Беларусь целенаправленной работы по развитию агрогородков и сельских населенных пунктов в соответствии с п. 5 Указа Президента №342 от 01.08.2011 года «О государственной программе устойчивого развития села на 2011-2015 годы» Совету Министров было поручено ежегодно утверждать мероприятия по реализации программы [205]. Исполнителями обширного спектра мероприятий, направленных на достижение целей устойчивого социально-экономического развития села и улучшение его демографической ситуации путем повышения экономической эффективности агропромышленного комплекса, развития предпринимательской инициативы на селе, обеспечения сбалансированности внутреннего продовольственного рынка, наращивания экспорта, повышения доходов сельского населения, уровня социально-бытового и инженерного обустройства сельских населенных пунктов, сохранения и оздоровления экологии, привлечения инвестиций, являлись Министерство сельского хозяйства и продовольствия, Министерство архитектуры и строительства, Министерство жилищно-коммунального хозяйства, Министерство здравоохранения, Министерство образования, Министерство труда и социальной защиты, облисполкомы и другие государственные

органы. Однако практическая реализация перечисленных мероприятий была невозможна без непосредственного участия районных исполкомов, их организующей, координирующей деятельности.

Взаимодействие Президента с исполкомами базового уровня проявляется также в непосредственной связи «Президент – Председатель исполкома» в форме возложения обязанностей и персональной ответственности на последних. Так, Указом Президента от 15 октября 2007 г. №498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» Глава государства обязывает председателей районных и городских исполкомов осуществлять личный прием граждан, индивидуальных предпринимателей, представителей юридических лиц в определенные дни (вторая и четвертая среда месяца), возлагает на председателей персональную ответственность за организацию личного приема в эти дни [206, ч. 2 п. 7].

Согласно п. 26 ст. 84 Конституции контроль в отношении исполкомов базового уровня Президент осуществляет как непосредственно, так и через создаваемые им органы и иные организации (например, Совет Министров).

Согласно Закону о местном управлении и самоуправлении исполкомы базового уровня подотчетны и подконтрольны, в первую очередь, Главе государства (2, ч. 2 п. 3 ст. 38). Среди специалистов в области права отсутствует единый подход к пониманию сущности подотчетности и подконтрольности, которые рассматриваются либо как принципы [34], либо как гарантии права вышестоящих субъектов «адресовать прямые обязывающие предписания конкретным органам и должностным лицам» [35, с. 121]. В настоящее время действующее законодательство не раскрывает содержательных характеристик этих понятий, равно как не устанавливает ни перечень вопросов, по которым районные исполкомы обязаны отчитываться, ни форму, в которой они осуществляются, ни их периодичность. Это означает, что подотчетность и подконтрольность исполкомов базового уровня Главе государства может осуществляться по всем направлениям деятельности и выражаться в возможности отмены решений городских и районных исполкомов, распоряжений их председателей в случае несоответствия законодательству [2, ч. 3 п. 4 ст. 59], в получении информации, реальному отчету в практической деятельности.

Исполкомы базового уровня взаимодействуют с Советом Министров, который согласно ст. 1 Закона о Совете Министров осуществляет руководство системой местных исполнительных и распорядительных органов [172, ст. 1]. Правительство руководит деятельностью исполкомов [172, ч. 2 ст. 28], организует их работу путем создания

условий для подготовки, переподготовки, повышения квалификации работников и специалистов органов местного управления [172, ч. 4 ст. 28], содействует в организации деятельности исполкомов [172, ч. 5 ст. 28], участвует в формировании кадрового реестра Главы государства, куда входит должность председателя районного и городского исполкома [172, ч. 4 ст. 22], содействует обеспечению подготовки и повышению квалификации резерва высококвалифицированных руководящих работников исполкомов [172, ч. 2 ст. 22].

Правительство координирует деятельность исполкомов базового уровня при принятии мер по реализации основных направлений внутренней и внешней политики, проведении единой экономической, финансовой и денежно-кредитной политики, государственной политики в области образования, культуры, здравоохранения, социального обеспечения и оплаты труда, что вытекает из Конституции [160, ч. 3, ч. 4 ст. 107]. Как и Глава государства, Совет Министров согласует действия районных и городских исполкомов, ориентирует их на принятие определенных решений и совершение действий в подведомственных сферах и областях. Так, Правительство определяет объемы строительства жилья для областей, в том числе в городах и сельской местности, что непосредственно должны выполнять районные и городские исполкомы [207, ч. 2 п. 2], обязывает их принимать меры по сдерживанию роста стоимости строительства жилья с государственной поддержкой [207, ч. 4 пп. 1.1 п. 1].

Являясь органом общей компетенции и регулируя все сферы общественной жизни, Правительство издает множество нормативных правовых актов, адресованных местным органам. Например, им установлены перечни административных процедур, осуществляемых районными и городскими исполкомами по широкому кругу вопросов, таких как: выдача разрешительной документации на проектирование, строительство, реконструкцию, благоустройство объектов; согласование режима работы объектов бытового обслуживания; выдача разрешения на размещение средств наружной рекламы и другие [208, п. 3.1, п. 9.6, п. 9.11.1].

Согласно ст. 28 Закона о Совете Министров Правительство регулирует вопросы взаимодействия между исполкомами и подчиненными Совету Министров республиканскими органами государственного управления и иными организациями (ч. 6 ст. 28); передает отдельные полномочия местным исполнительным и распорядительным органам (ч. 7, ст. 28); реализует полномочия, которые в установленном порядке могут передавать Совету Министров местные исполнительные и распорядительные органы (ч. 8, ст. 28). В соответствии с той же статьей Правительство ру-

ководит деятельностью местных исполнительных и распорядительных органов по вопросам, входящим в его компетенцию (ч. 2 ст. 28). По наиболее приоритетным для государства направлениям внутренней политики, в которых развитие негативных тенденций способствует возникновению предпосылок, создающих угрозы национальной безопасности (снижение объемов валового производства промышленной и сельскохозяйственной продукции, своевременность выплаты заработной платы, строительство жилья, социальная защита), руководство Правительством исполкомами базового уровня проявляется наиболее сильно. По таким вопросам могут даваться прямые указания. Так, в соответствии с Государственной программой развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2016-2020 годы, исполкомам базового уровня предписано разрабатывать комплексы мероприятий по развитию растениеводства, животноводства, малых форм предпринимательства и их финансированию [209].

В то же время, Совет Министров может не предписывать, а рекомендовать исполкомам принятие тех или иных мер по аналогии с общегосударственными. Например, районным исполкомам было рекомендовано возмещать в 2013 и 2014 годах за счет средств местных бюджетов часть процентов за пользование кредитами, предоставленными сельскохозяйственным организациям для закупки горюче-смазочных материалов во время проведения посевных и уборочных работ [210, п. 4].

Одной из форм возможного прямого руководства Советом Министров исполкомами базового уровня является участие членов Правительства в заседаниях исполкомов. Такая форма взаимодействия часто содержится в регламентах исполкомов [170, ч. 5 п. 27; 171, п. 31].

Согласно Закону о местном управлении и самоуправлении исполкомы базового уровня не подотчетны и не подконтрольны Совету Министров. В то же время, в соответствии с ч. 3 ст. 28 Закона о Совете Министров на Правительство возлагается обязанность по организации контроля за исполнением действующего законодательства органами местного управления, для чего Совет Министров наделяется правом получать информацию, заслушивать отчеты и принимать соответствующие решения в отношении исполкома любого территориального уровня. Обязанность по осуществлению контроля за деятельностью районных и городских исполкомов может быть возложена на Правительство и другие органы актами Президента. В качестве примера можно привести Указ Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 г. №498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц», в соответствии с п. 14 которо-

го контроль за исполнением этого указа возлагается на Совет Министров и Комитет государственного контроля [206].

Таким образом, большинство форм взаимодействия Совета Министров с исполкомами базового уровня закреплены в ст. 28 Закона о Совете Министров. Однако название указанной статьи – «Руководство Советом Министров Республики Беларусь местными исполнительными и распорядительными органами» - не соответствует содержанию, поэтому считаем возможным изменить название ст. 28 Закона о Совете Министров на «Взаимодействие Совета Министров Республики Беларусь с органами местного управления».

Принадлежность районных и городских исполкомов к базовому (среднему) уровню централизованной системы органов местного управления, обуславливает тесное взаимодействие между вышестоящими и нижестоящими исполкомами и местными администрациями.

Областной исполком, как вышестоящий по отношению к исполкомам базового уровня орган, организует деятельность последних путем формирования их составов как коллегиальных органов на всех этапах путем назначения и согласования кандидатур членов исполкома [196, ч. 1 п. 7, п. 11]; оказания необходимой организационно-методической, материальной, технической, информационной помощи [2, ч. 4 п. 3 ст. 38]. В таких же формах осуществляется взаимодействие исполком базового уровня с органами местного управления первичного территориального уровня.

Областной исполком координирует деятельность исполкомов базового уровня, согласует действия последних. Например, своим решением Брестский областной исполком установил сроки сбора и заготовки ягод на территории области, и поручил всем районным исполкомам организовать контроль за соблюдением сроков и правил заготовки, условий и порядка закупки у населения дикорастущих растений и ягод [211, п. 2].

Вышестоящие исполкомы упорядочивают и направляют деятельность нижестоящих исполкомов в целях комплексного социально-экономического развития подведомственной территории. В процессе разработки проектов, прогнозов, программ социально-экономического развития области, концепций по вопросам жилищного строительства, благоустройства, дорожного строительства областные исполкомы определяют основные направления деятельности исполкомов базового уровня по развитию отраслей народного хозяйства, модернизации и повышения конкурентоспособности реального сектора экономики, определяют пути активизации малого и среднего предпринимательства, эффективно-го использования демографического, социального, природного, произ-

водственного и инновационного потенциалов, развития образования, здравоохранения, что находит отражение в проектах программах социально-экономического развития областей. Ожидаемые результаты социально-экономического развития области непосредственно учитываются при разработке соответствующих программ исполкомами базового уровня.

Регулирование деятельности исполкомов базового уровня может осуществляться в форме делегирования полномочий вышестоящими исполкомами нижестоящим. Примером может служить решение Гомельского областного исполнительного комитета от 27 мая 2013 г. №516 «О некоторых мерах по реализации постановления Совета Министров Республики Беларусь от 8 января 2013 г. №15», согласно которому исполкомам базового уровня делегированы полномочия по включению в Единый регистр сведений о государственных органах и государственных юридических лицах, предоставлению в установленном порядке сведений о государственных органах и государственных юридических лицах из Единого регистра и некоторые другие [212, п. 1]. Другим примером может являться решение Брестского областного исполкома от 10 июня 2013 г. №375 «О некоторых вопросах государственной регистрации и ликвидации (прекращения деятельности) субъектов хозяйствования в Брестской области», согласно которому исполкомам базового уровня делегированы полномочия по государственной регистрации и ликвидации субъектов хозяйствования, расположенных на соответствующей территории [213, п. 1].

Обеспечивая комплексное социально-экономическое развитие на подведомственной территории, вышестоящие исполкомы осуществляют руководство деятельностью нижестоящих исполкомов в формах поручений, постановки конкретных задач и определения путей и средств их реализации, возложения обязанностей на нижестоящие исполкомы, указаний, определения степени участия в региональных программах, участия в работе нижестоящих исполкомов. Так, решением Минского областного исполкома от 19 ноября 2012 г. №1441 «Об утверждении схемы землеустройства Вилейского района Минской области» Вилейскому районному исполкому поручено при принятии концептуальных решений по организации хозяйственной деятельности и использованию земель, размещению объектов промышленности, придорожного сервиса и инфраструктуры, предусмотренных программами комплексного развития района, размещению зон и территорий со специальными условиями землепользования (природоохранных объектов, рекреационных территорий), совершенствованию административно-территориального устройства района руководство-

ваться утвержденной схемой [214, п. 2]. В решении Буда-Кошелевского районного исполкома от 26 октября 2012 г. №674 «Об итогах исполнения бюджета Буда-Кошелевского района за 9 месяцев 2012 года» перед сельским и поселковым исполкомами поставлена задача активизировать работу по максимально возможному поступлению в бюджет налоговых и неналоговых платежей [215, п. 2].

Областной исполком может возложить на исполком базового уровня обязанность по осуществлению контроля за выполнением своего решения [214, п. 3]. Такая практика имеет место в исполкомах базового уровня. Так, в ходе проведения совещания в Шкловском районном исполкоме работникам сельских и поселковых исполкомов было дано поручение составить списки неработающих граждан, проживающих в сельской местности и обеспечить контроль за их жизнедеятельностью [216, п. 4].

Нижестоящим исполкомам поручается выполнение самых разнообразных мероприятий: «в срочном порядке решить вопрос... содержания молодняка крупного рогатого скота», «разобраться по пустующим участкам в поле, выделенным гражданам» [217, п. 8, п. 15], «еженедельно производить замену либо ремонт ограждений в сельских населенных пунктах...» [218, п. 4], «внести изменения в акты землепользования по каждому сельисполкому...» [219, п. 9]. На нижестоящие исполкомы может возлагаться обязанность по информированию исполкома базового уровня о ходе и результатах выполнения поручений [218, п. 4].

Руководители нижестоящих исполкомов присутствуют на заседаниях вышестоящих при рассмотрении вопросов, в подготовке которых они принимают участие [220, п. 45], что также можно рассматривать как форму взаимодействия. В свою очередь, должностные лица вышестоящих исполкомов также могут принимать участие в работе нижестоящих. Так, согласно ч. 5 п. 27 Регламента Жабинковского районного исполкома в заседании районного исполкома принимают участие председатели сельских исполкомов, представители областного исполкома [170].

Руководство не может быть эффективным без контроля и проверки исполнения решений со стороны вышестоящих исполкомов. Фактически, посредством контроля реализуются нормы Закона о местном управлении и самоуправлении о подотчетности и подконтрольности нижестоящих исполкомов вышестоящим. Действующим законодательством не установлен перечень вопросов, по которым нижестоящий исполком обязан отчитываться перед вышестоящим, а также периодичность и формы, в которых осуществляется их подотчетность и подконтрольность. На этом

основании можно сделать вывод, что подотчетность и подконтрольность со стороны вышестоящих исполкомов, как и со стороны Главы государства, может осуществляться по всем направлениям деятельности нижестоящих исполкомов. Контроль в системе органов местного управления может осуществляться также в форме приостановления и отмены вышестоящими исполкомами решений нижестоящих исполкомов в случае их несоответствия законодательству [2, ч. 1 п. 4 ст. 84], а также в форме отмены несоответствующих законодательству распоряжений председателя исполкома базового уровня [2, ч. 3 п. 4 ст. 59], что случается на практике. Так, Гомельским областным исполкомом было отменено решение Гомельского городского исполнительного комитета «Об отказе в предоставлении земельных участков гражданам» [221]. Решение может быть отменено частично. Например, Гомельским областным исполкомом было принято решение с соответствующим названием: «Об отмене абзаца пятого пункта 1 решения Речицкого районного исполнительного комитета от 25 июня 2010 года №1777» [222].

Таким образом, сложившиеся на практике формы взаимодействия по вертикали требуют законодательного регулирования в Законе о местном управлении и самоуправлении.

Ученые отмечают, что «функционирование системы государственного управления невозможно без горизонтальных... связей» [6, с. 81], отличающихся отсутствием подчиненности, подотчетности и подконтрольности, поскольку «при решении вопросов местного значения невозможно строить диалог только на «вертикальных», властных началах» [192, с. 46]. В практической деятельности исполком базового уровня взаимодействует не только с вышестоящими и нижестоящими органами, но и с территориальными структурами министерств и государственных комитетов: Министерства по налогам и сборам, Министерства по чрезвычайным ситуациям, Министерства обороны, Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды и другими. Несмотря на то, что указанные органы выполняют специальные функции государственного управления, осуществляемая ими деятельность непосредственно затрагивает интересы района и города, а, значит, их работа находится в центре внимания исполкомов базового уровня. В качестве примера можно привести План мероприятий по профилактике правонарушений и преступлений, борьбе с преступностью и коррупцией, утвержденный Светлогорским районным исполкомом [223]. Этот документ предусматривает совместную работу по выполнению предусмотренных в нем мероприятий районного отдела управления Комитета государственной безопасности Республики Беларусь по Гомельской области, районного отдела по чрез-

вычайным ситуациям, Светлогорской районной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь и других государственных органов. Это подчеркивает важность взаимодействия в горизонтальном направлении для эффективного проведения государственной политики на базовом уровне, реализации комплексных республиканских и местных программ с участием исполкомов базового уровня и территориальных структур министерств и государственных комитетов, планов мероприятий, направленных на решение актуальных вопросов жизнеобеспечения населения территории, согласованного функционирования территориальных подразделений республиканских органов государственного управления.

В других государствах вопросы взаимодействия между местными органами и органами исполнительной власти, действующими в той же административно-территориальной единице, находят непосредственное отражение в законодательстве о местном управлении и самоуправлении. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 1 Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», руководитель органа местного управления обеспечивает проведение государственной политики на соответствующей территории, согласованное функционирование всех территориальных подразделений центральных государственных органов. Согласно ч. 3 ст. 31 Закона Украины «О местных государственных администрациях» главы местных государственных администраций координируют деятельность территориальных органов министерств и других центральных органов исполнительной власти и способствуют выполнению возложенных на эти органы задач. По нашему мнению, подобные нормы могут быть закреплены в действующем Законе о местном управлении и самоуправлении.

В нашем Законе о местном управлении и самоуправлении предусмотрено лишь согласование назначения на должности, включенные в кадровый реестр исполкома базового уровня, и освобождение от них руководителей территориальных органов министерств и государственных комитетов в качестве одной из форм взаимодействия в горизонтальном направлении [2, пп. 2.4 п. 2. ст. 47]. К таким должностям отнесены: начальник районного (городского) отдела по чрезвычайным ситуациям, начальник районной (городской) инспекции Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь, военный комиссар районного (городского) военного комиссариата. На практике в отдельных районных исполкомах, помимо перечисленных должностных лиц, предусматривается согласование назначения на должности главного государственного санитарного врача – руководителя районного центра гигиены и эпидемиологии, председателя правления рай-

онного потребительского общества, что отражается в решениях [224, п. 5; 225, пп. 3.5 пп. 3.6 п 3]. Таким образом, согласование назначения и освобождения от должностей руководителей территориальных структур республиканских органов государственного управления является одной из основных форм взаимодействия в горизонтальном направлении.

Руководители территориальных структурных подразделений министерств и государственных комитетов участвуют в работе исполкомов базового уровня, в процессе чего происходит взаимное информирование в отношении проблемных вопросов для принятия мер оперативного реагирования. Так, на заседаниях исполкома базового уровня регулярно заслушивается информация и отчеты руководителей указанных органов, выявляются недостатки либо отмечаются положительные стороны деятельности, по итогам чего даются различные указания (например, отделу по чрезвычайным ситуациям – осуществлять постоянный сбор данных о последствиях чрезвычайных ситуаций и принимаемых мерах и доводить информацию исполкому) [226, п. 13].

Председатель исполкома базового уровня представляет исполком во взаимоотношениях с иными государственными органами [2, пп. 2.2. п. 2 ст. 47], приглашает представителей последних на заседания [2, пп. 2.17. п. 2 ст. 47], обеспечивая тем самым взаимодействие между исполкомом и территориальными органами министерств и государственных комитетов, иных государственных органов, что также можно считать одной из форм взаимодействия.

Таким образом, основными формами взаимодействия в горизонтальном направлении являются: согласование назначения и освобождения от должности руководителей территориальных структур министерств и государственных комитетов, включение таких должностей в кадровый реестр исполкома базового уровня, участие руководителей территориальных органов министерств и государственных комитетов в работе исполкома базового уровня, взаимное информирование в отношении проблемных вопросов, дача исполкомами базового уровня указаний, рекомендаций, направленных на повышение эффективности совместной работы.

Подводя итог изложенному, следует отметить, что многообразие форм взаимодействия исполкома базового уровня с Президентом и органами исполнительной власти, требует упорядочения и закрепления в Законе о местном управлении и самоуправлении путем дополнения его статьей «Взаимодействие исполнительных комитетов базового уровня с Президентом и органами исполнительной власти».

2.1.2 Взаимодействие исполнительного комитета базового уровня с представительными органами

Важность взаимодействия исполкомов базового уровня с представительными органами отмечается в литературе, так как без него «демократическая власть немыслима» [227, с. 8], и только таким образом может быть реализовано право граждан «непосредственно участвовать в управлении общественными делами, в решении экономических и социальных проблем на местах» [132, с. 8]. Исполком базового уровня взаимодействует с Национальным Собранием и соответствующим Советом депутатов.

И.В. Козелецкий указывает, что «конституционное положение Национального собрания как представительного и законодательного органа государственной власти Республики Беларусь, правомочного решать все вопросы, отнесенные Основным Законом к ведению Республики Беларусь, определяет основы его взаимоотношений с другими государственными органами...» [132, с. 62]. Принимая законы, Национальное собрание создает правовую основу деятельности любого органа государственного управления. Основы правового статуса исполкомов базового уровня закреплены в Законе о местном управлении и самоуправлении. Следовательно, взаимодействие между Национальным собранием и исполкомами базового уровня возникает, в первую очередь, при осуществлении Парламентом законотворческой функции в форме принятия законов.

Предусмотренные Законом о Национальном собрании организационные формы деятельности палат Парламента предполагают наличие определенных форм взаимодействия с исполкомами базового уровня [228, ч. 1 ст. 8]. Одной из таких форм являются парламентские слушания, в ходе которых палатами Парламента могут быть даны рекомендации исполкомам [228, ч. 1 ст. 8]. Так, Палатой представителей Национального собрания по итогам парламентских слушаний на тему «Чернобыль 20 лет спустя: итоги и проблемы» был дан ряд рекомендаций: обеспечить получение продукции, соответствующей установленным нормам по содержанию радионуклидов, в личных подсобных хозяйствах совместно с Министерством сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь и Министерством по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь; оснастить перерабатывающие предприятия современными средствами по контролю радиоактивного загрязнения, обеспечивающими высокую точность измерений в соответствии с международной системой сертификации продукции; обеспечить замену изношенного технического и холодильного оборудова-

ния пищеблоков и столовых учреждений образования совместно с Министерством образования Республики Беларусь, Министерством здравоохранения Республики Беларусь, Министерством спорта и туризма Республики Беларусь и другими государственными органами [229]. Впоследствии Палатой представителей Национального собрания заслушивалась информация председателя Постоянной комиссии по проблемам чернобыльской катастрофы, экологии и природопользования об их выполнении, после чего исполкомам было рекомендовано продолжить работу по выполнению некоторых мероприятий, предусмотренных данными ранее рекомендациями [230].

По итогам Парламентских слушаний на тему «О состоянии законности в Республике Беларусь» Советом Республики Национального собрания были даны рекомендации исполкомам базового уровня постоянно уделять внимание вопросам профилактики и предупреждения противоправных проявлений на подведомственных территориях [231, п. 6], что непосредственно воплощается в практической деятельности исполкомов путем регулярного рассмотрения такого рода вопросов на заседаниях [232].

Исполкомы базового уровня активно взаимодействуют с Советами депутатов, а принцип взаимодействия органов местного управления и органов местного самоуправления, закрепленный в ч. 6 ст. 3 Закона о местном управлении и самоуправлении, находит воплощение на практике. Согласно ч. 3 и ч. 5. ст. 41 Закона о местном управлении и самоуправлении исполкомы разрабатывают прогнозы и программы социально-экономического развития подведомственной территории, программы и концепции по вопросам местного значения, составляют проекты местных бюджетов, готовят отчеты об их исполнении, а Советы депутатов в соответствии с пп. 1.2 и пп. 1.4 ст. 17 этого же Закона утверждают их. В научной литературе отмечается, что «утверждение – это не механическое действие. Оно сопровождается обсуждением предложенных проектов документов, внесением изменений, дополнений» [233, с. 606-607]. Следовательно, районные и городские Советы депутатов принимают непосредственное и активное участие в доработке проектов. Они могут утвердить внесенные исполкомами проекты документов либо отклонить их. Законодательством не определен механизм воздействия на Советы депутатов со стороны исполкомов даже в случае отклонения представленных на утверждение документов без достаточных на то оснований. Районные и городские исполкомы не имеют правовых механизмов влияния на Советы. Поэтому мы согласны с выводом о том, что в такой ситуации воля Совета как органа местного самоуправления «превалирует над

волей исполкома» [233, с. 607], что вполне обосновано статусом Совета депутатов как органа, непосредственно выражающего волю населения, проживающего на соответствующей территории. Более высокое положение Советов депутатов вытекает из реализации ч. 1 ст. 3 Конституции, согласно которой единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ.

Утверждение одобренных Советами депутатов программ, концепций, прогнозов социально-экономического развития, проектов бюджета осуществляется в форме принятия соответствующего решения, после чего разработанные и представленные исполкомами базового уровня документы приобретают характер нормативных правовых актов, обязательных для реализации как самим исполкомом, так и государственными органами и иными субъектами.

Взаимодействие между Советами базового уровня и исполкомами осуществляется в форме совместного управления коммунальной собственностью. В частности, в решениях районных Советов депутатов, принимаемых на основании п. 1.5 ст. 17 Закона о местном управлении и самоуправлении, определяется порядок управления и распоряжения коммунальной собственностью, конкретные действия в рамках утвержденного порядка принимают исполкомы [234, пп. 1.2 п. 1; 235, п. 5, п. 10]. Советы депутатов и исполкомы базового уровня проводят совместную работу по совершенствованию работы с гражданами и юридическими лицами [2, ст. 5], обеспечению социальной защиты граждан [2, ст. 6]. Исполкомы базового уровня и их председатели наделены правом внесения предложений по вопросам для рассмотрения на сессиях Советов [2, п. 5 ст. 12].

Как одну из уникальных форм взаимодействия исполкомов базового уровня с соответствующими Советами депутатов следует рассматривать проведение совместных заседаний при выдвижении кандидатов в члены Совета Республики Национального собрания [236, ч. 2 ст. 100].

Важнейшей формой взаимодействия, показывающей тесную связь анализируемых органов, является предусмотренная в Законе о местном управлении и самоуправлении (пп. 1.25 п. 1 ст. 17) возможность делегирования Советами своих полномочий исполкомам помимо тех, которые относятся к исключительной компетенции Советов: утверждение программы социально-экономического развития района (города), местного бюджета и отчета о его исполнении; определение порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью; установление местных налогов и сборов; назначение местных референдумов. Примером может служить решение Мстиславского районного Совета депутатов, согласно

которому районному исполкому были делегированы права на принятие решений о предоставлении бюджетных займов и бюджетных ссуд за счет средств районного бюджета [237, п. 1].

Взаимодействие Советов депутатов и исполкомов базового уровня осуществляется в форме участия председателя Совета депутатов, депутатов Совета в работе исполкома, что отражается в регламентах городских и районных исполкомов [168, ч. 2 п. 48; 169, п. 31], а также в форме участия должностных лиц исполкома в работе сессии Совета депутатов, заседаниях президиума, работе постоянных комиссий с целью информирования, что предусматривается в регламентах городских и районных Советов депутатов [238, п. 17, п. 76, ч. 2, ч. 3 п. 95; 239, ч. 1 п. 20, п. 77, ч. 2, ч. 3 п. 101].

Г.А. Василевич отмечает, что «органам представительной власти наряду с законотворческой (нормотворческой) функцией присуща и контрольная функция» [240, с. 7]. При этом он добавляет, что такая деятельность «не является всеобъемлющей, а, наоборот, правомерно ограничена определенными формами и пределами» [240, с. 7]. Контроль необходим для получения информации о состоянии дел на подведомственной территории, а также для оценки эффективности управленческой деятельности исполкома. В этой связи исполкомы подотчетны Советам [2, ч. 3 п. 3 ст. 38]. В Законе о местном управлении и самоуправлении формы подотчетности Советам депутатов не сформулированы. Установлена лишь периодичность отчета председателей районных и городских исполкомов о деятельности возглавляемых ими органов - не реже одного раза в год [2, пп. 2.21 п. 2 ст. 47]. Также Совет имеет право заслушивать отчеты и иную информацию должностных лиц исполкомов [2, пп. 1.24 п. 1 ст. 17]. По итогам заслушивания отчетов Советы депутатов принимают решения об их утверждении [2, пп. 1.4 п. 1 ст. 17]. В таких решениях могут содержаться конкретные поручения в адрес исполкомов. Так, по итогам заслушивания отчета председателя Браславского районного исполкома о социально-экономическом развитии Браславского района в 2011 году Браславскому районному исполкому были даны следующие поручения: обеспечить разработку и реализацию мер по выполнению основных целевых показателей прогноза социально-экономического развития Браславского района на 2012 год; утвердить задание по вводу в эксплуатацию жилья за счет всех источников финансирования; осуществлять постоянный мониторинг выполнения основных целевых показателей прогноза социально-экономического развития Браславского района на 2012 год [241, п. 4].

В регламентах отдельных Советов депутатов базового уровня содержится раздел под названием «Взаимодействие Совета с районным исполкомом», в котором предусматриваются следующие формы взаимодействия с исполкомом: делегирование полномочий исполкому, за исключением тех, которые относятся к исключительной компетенции Совета; рассмотрение отчета исполкома по одному из направлений деятельности, отнесенному к компетенции Совета по предложению не менее трех постоянных комиссий Совета или не менее одной пятой избранных депутатов; заслушивание информации руководителей структурных подразделений исполкома о выполнении ими решений Совета по вопросам, входящим в компетенцию Совета, с принятием соответствующего решения [238, п. 155 – п. 157; 239, п. 149 – п. 151; 242, п. 163 – п. 165].

В регламентах некоторых Советов предусматриваются нормы, устанавливающие ответственность руководителей за невыполнение решений Совета вплоть до увольнения, порядок рассмотрения предложений Совета об освобождении от занимаемой должности руководителей исполкома и иных организаций, порядок и сроки рассмотрения поручений, предложений и рекомендаций Совета, содержащихся в решениях [238, п. 157 – п. 158; 239, п. 151 – п. 152; 242, п. 165 – п. 166].

Согласно ч. 3 ст. 21 Закона о нормативных правовых актах, регламент – это нормативный правовой акт, содержащий свод правил, определяющих процедуру деятельности Совета [243]. Следовательно, он не может содержать в себе нормы, устанавливающие обязанности и ответственность должностных лиц исполкомов за невыполнение решений Совета. Подобные нормы желательно закрепить непосредственно в Законе о местном управлении и самоуправлении, наделив Совет правом вносить предложение председателю областного исполкома об освобождении от должности председателя исполкома базового уровня. В качестве довода можно привести тот факт, что право выразить вотум недоверия и поставить вопрос об освобождении руководителя местного органа исполнительной власти есть у местных представительных органов Республики Казахстан [187, п. 1 ст. 24]; выразить вотум недоверия председателю местной администрации имеет право местный Совет в Украине [186, п. 8 ч.1 ст. 9]. Представительный орган муниципального образования в Российской Федерации также имеет право отправить в отставку главу муниципального образования [244, п. 1 ст. 74.1].

Контроль со стороны Советов депутатов базового уровня за исполкомами может осуществляться в форме отмены Советами несоответствующих законодательству решений исполкомов, распоряжений их председателей [2, ч. 1, ч. 3. п. 4 ст. 59].

Исполкомы базового уровня взаимодействуют не только с представительными органами как с государственными органами в целом, но и с депутатами представительных органов, членами Совета Республики Национального собрания.

Действующее законодательство определяет формы деятельности депутата Палаты представителей Национального собрания, члена Совета Республики Национального собрания [245 ст. 11]. Посредством некоторых из них может осуществляться взаимодействие с исполкомами базового уровня: обращение депутата Палаты представителей Национального собрания, члена Совета Республики Национального собрания в исполком по вопросам, связанным с его парламентской деятельностью, участие в проверках работы исполкомов.

Законодательство устанавливает, что депутат Палаты представителей Национального собрания, член Совета Республики Национального собрания может участвовать с правом совещательного голоса в заседаниях органов местного управления и самоуправления [245, ст. 28]. Указанные нормы имеют развитие в ряде других нормативных правовых актов. В соответствии с Постановлением Президиума Совета Республики Национального собрания от 29 июня 2009 г. №175-ПСП4 «О мерах по совершенствованию работы органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка» членам Совета Республики Национального собрания было рекомендовано изучать организацию работы исполкомов по вопросам укрепления законности и правопорядка, борьбы с пьянством, наркоманией, безнадзорностью несовершеннолетних и ресоциализацией лиц, освободившихся из мест лишения свободы, принимать участие в заседаниях органов местного управления при рассмотрении вопросов о состоянии работы по противодействию коррупционным правонарушениям и их выявлению, а также контролю за использованием объектов коммунальной собственности и распоряжением ими [246, пп. 2.1, пп. 2.2 п. 2]. Широкая практическая деятельность депутатов и членов Совета Республики Национального собрания в избирательных округах и регионах свидетельствует о том, что они принимают участие в заседаниях и в совещаниях, проводимых в исполкомах базового уровня их руководителями, тем самым реализуя свои полномочия по взаимодействию с населением, государственными органами и организациями на местах, что освещается в СМИ [247; 248]. Таким образом, фактические формы деятельности депутатов и членов Совета Республики Национального собрания на местах обширнее, чем предусмотренные в Законе о Национальном собрании, о чем свидетельствует богатство и разнообразие практики.

Исполкомы базового уровня оказывают содействие депутатам Палаты представителей Национального собрания в проведении личного приема граждан и юридических лиц, рассмотрении обращений граждан, информировании населения о своей деятельности [246, ч. 1 ст. 27]. Согласно ч. 4 и ч. 5 ст. 25 Закона Республики Беларусь «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь» от 04 ноября 1998 г., № 196-З депутаты Палаты представителей и члены Совета Республики Национального собрания могут привлекать должностных лиц исполкома к участию в личном приеме, рассмотрению обращений, а также в соответствии с ч. 2 ст. 27 - организации проведения встреч с избирателями и населением.

Между депутатами Советов депутатов базового уровня и исполкомами осуществляется более тесное взаимодействие, отдельные формы которого по линии «депутат Совета – исполком базового уровня» совпадают с формами взаимодействия депутатов Палаты представителей Национального собрания, членов Совета Республики Национального собрания с исполкомами базового уровня. Депутаты Советов депутатов базового уровня имеют право, а именно: направлять обращения председателю исполкома, его заместителям, руководителям структурных подразделений по вопросам, отнесенным к компетенции Совета [249, ст. 14]; участвовать в проверках работы исполкома [249, ст. 15]; осуществлять личный прием граждан и юридических лиц с привлечением должностных лиц исполкома [249, ч. 3 ст. 19]; принимать участие в работе исполкома [169, п. 31].

Исполкомы базового уровня оказывают помощь в организации личного приема депутатами районного и городского Советов депутатов; формируют график встреч с избирателями и отчета перед ними; осуществляют информирование, в том числе в СМИ и на сайте исполкомов, о проводимых депутатами мероприятиях; обеспечивают возможность пользоваться служебными помещениями, транспортом, библиотечными фондами и архивами, оргтехникой [249, ч. 4 – ч. 6 ст. 22]. Помимо перечисленного, депутаты районных и городских Советов обладают полномочиями направлять запросы в исполкомы, а также их должностным лицам [249, ст. 13]. Согласно регламенту Гомельского городского Совета депутатов депутат (группа депутатов) имеет право обратиться письменно или устно с запросом за официальным разъяснением или изложением позиции по вопросам, отнесенным к ведению Совета или затрагивающих интересы Совета, к председателю, его заместителям, руководителям структурных подразделений [238, ч. 1 п. 130]. Аналогичными правами обладают депутаты районных Советов депутатов

[239, ч. 1 ст. 129]. Депутаты местных Советов могут вносить предложения об устранении нарушений законности [249, ст. 16].

В.В. Терентьев выделяет определенные формы взаимодействия, сложившиеся на практике, но не предусмотренные законодательством: «Одним из главных направлений в деятельности депутатов совместно с исполкомом является работа по решению вопросов жизнеобеспечения населения, координация деятельности сельских Советов депутатов, предприятий, организаций и учреждений в решении проблемных вопросов... В районах вошли в практику дни работы с населением... Положительные результаты дают такие формы работы, как выездные встречи, приемы, мониторинг по обращениям граждан» [250, с. 8]. Автор пишет, что формой взаимодействия является также проведение совместной информационной и идеологической работы с населением района, опрос жителей района для «получения полной и реальной информации по основным вопросам, рассматриваемым на сессиях и президиумах районных Советов депутатов...» [250, с.8]. Указанные формы взаимодействия также необходимо закрепить в законодательстве.

Подводя итоги, можно сделать следующие выводы.

Взаимодействие между Национальным собранием и исполкомами базового уровня как органами осуществляется в двух основных формах: издание законов и парламентские слушания.

Взаимодействие Советов депутатов и исполкомов базового уровня осуществляется в формах совместного составления прогнозов и программ социально-экономического развития подведомственной территории, программ и концепций по вопросам местного значения, проекта местного бюджета, подготовки отчета о его исполнении; совместного управления коммунальной собственностью; работы с гражданами и юридическими лицами; обеспечения социальной защиты граждан; участия председателя районного и городского Совета депутатов, депутатов Совета в работе исполкома базового уровня, в том числе с правом совещательного голоса; участия должностных лиц исполкома базового уровня в работе сессии Совета, заседаниях президиума Совета, в работе постоянных комиссий Совета; внесения предложений по вопросам для рассмотрения на сессии; проведения совместных заседаний при выдвижении кандидатов в члены Совета Республики Национального собрания; делегирования полномочий Советом депутатов базового уровня исполкому. Перечисленные формы взаимодействия в комплексе могут быть закреплены в Законе о местном управлении и самоуправлении.

Контроль со стороны Совета депутатов базового уровня осуществляется посредством подотчетности, формами которой являются:

отчет председателя исполкома о деятельности возглавляемого им органа; заслушивание Советом депутатов отчетов и иной информации должностных лиц исполкома; отчет исполкома по одному из направлений деятельности, относящемуся к компетенции районного Совета депутатов; отмена несоответствующих законодательству решений исполкома, распоряжений его председателя. Целесообразно дополнить ст. 19 Закона о местном управлении и самоуправлении п. 3 следующего содержания: «В случае невыполнения исполнительным комитетом базового уровня решений Совета, Совет имеет право вносить предложение председателю областного исполнительного комитета об освобождении от должности председателя исполнительного комитета базового уровня».

Взаимодействие по линии «депутаты представительных органов, члены Совета Республики Национального собрания – исполком базового уровня» осуществляется в следующих общих формах: участие в проверках работы исполкома; обращение депутата представительного органа, члена Совета Республики Национального собрания в исполком базового уровня, к его председателю, члену исполкома; участие в работе исполкома; личный прием граждан и юридических лиц в исполкоме. Помимо этого, депутаты Совета депутатов базового уровня имеют право на депутатский запрос в исполком, участвуют в совместной информационной и идеологической работе, опросе населения, выездных встречах, приемах, мониторинге по обращениям граждан.

2.2 Порядок формирования и состав исполнительного комитета базового уровня

Исполкомы базового уровня представляют собой коллегиальные органы местного управления, в состав которых входит большое количество лиц, как являющихся, так и не являющихся их штатными работниками, что обуславливает существование процедуры формирования рассматриваемых органов.

Правовую основу формирования и состава исполкомов базового уровня образуют Конституция [160, ст. 119], Закон о местном управлении и самоуправлении, ряд указов Президента [196; 251-254]. Каждый исполком базового уровня своими решениями формирует кадровый реестр, резерв кадров, определяет порядок его использования и обновления, методы подбора кандидатов, формы их подготовки.

Председатель, заместители председателя, управляющий делами включаются в состав исполкома базового уровня в силу прямого ука-

зания в Законе о местном управлении и самоуправлении [2, п. 5 ст. 38]. В его состав входят другие члены, количество которых действующим законодательством не ограничивается, определяется исполкомом базового уровня самостоятельно и может изменяться. Как правило, численный состав районного исполкома формируется из девяти - пятнадцати человек, а городского – до двадцати человек.

Фактически членом исполкома базового уровня может быть любой работник. На практике в его состав включают начальников отдела организационно-кадровой работы, отдела культуры, идеологии и по делам молодежи, финансового отдела, отдела внутренних дел, начальников иных структурных подразделений, специалистов, а также лиц, не являющихся должностными лицами районного (городского) исполкома. Последние могут являться руководителями организаций, как непосредственно подчиненных исполкому, так и не подчиненных ему в организационном плане. Например, в состав исполкомов базового уровня включаются руководители территориальных структурных подразделений министерств, государственных комитетов, профсоюзных и молодежных организаций, местных СМИ, учрежденных исполкомами и Советами депутатов базового уровня, а также руководители предприятий [255]. Таким образом, одна часть состава районного и городского исполкома относится к его штатным сотрудникам, несет ответственность за конкретный участок работы, другая часть – лица, исполняющие свои обязанности на общественных началах.

Сочетание государственных и общественных начал в деятельности исполкомов имело место и в советский период истории. Специальный акцент на этом аспекте правового положения исполкомов делался в исследованиях М.П. Банных, Ю.М. Козлова и других авторов, которые отмечали, что участие представителей общественности в работе исполкома делает его работу более эффективной и содержательной, позволяет более квалифицированно решать стоящие перед исполкомами задачи, поскольку указанные лица постоянно находятся среди народа, осуществляют мониторинг общественно-политической и социально-экономической жизни района, знают настроения, потребности и нужды населения [115, с. 247-248; 116; 118, с. 12]. Вместе с тем, в настоящее время очевидна необходимость повышения ответственности каждого члена исполкома за состояние дел на подведомственной территории, качества принимаемых решений, оперативности их исполнения, на что особо обращается внимание Главой государства [200].

Практика формирования персонального состава местных органов, когда каждый член коллегиального местного органа несет ответ-

ственность за конкретный участок работы, существует в ряде европейских государств немецкой системы магистрата (Бельгия, Нидерланды) [256, с. 387]. Подобный принцип формирования составов коллегиальных органов местного управления районного уровня действует в Республике Казахстан [187, п. 3 ст. 30]. В Республике Беларусь такой принцип лежит в основе формирования Совета Министров, в котором каждый член Правительства возглавляет конкретный государственный орган и несет ответственность за состояние дел в порученной ему сфере деятельности. Совет Министров и исполком базового уровня являются весьма близкими по компетенции и формам работы органами, что подтверждает возможность применения аналогии. Включение в состав исполкома базового уровня большего количества руководителей подразделений, формирующих структуру исполкома, а также руководителей, возглавляющих территориальные структурные подразделения министерств и государственных комитетов, значительно повысит их ответственность за принимаемые решения, эффективность работы, а также будет способствовать более тесному взаимодействию между органами государственного управления, действующими на базовом уровне.

В то же время не следует отказываться от практики участия СМИ и других общественных объединений в работе исполкома базового уровня. В соответствии с ч. 4 ст. 6 Закона о профсоюзах профсоюзы через своих полномочных представителей имеют право участвовать в работе коллегиальных органов министерств и других республиканских органов государственного управления, заседаниях местных исполнительных и распорядительных органов [257]. Профсоюзы вправе вносить в органы государственного управления предложения о принятии, изменении или отмене актов законодательства Республики Беларусь по трудовым и социально-экономическим вопросам [ч. 3 ст. 6]. Законом установлено, что нормативные правовые акты, затрагивающие трудовые и социально-экономические права и интересы граждан (за исключением нормативных правовых актов, содержащих государственные секреты), принимаются органами государственного управления с предварительным уведомлением соответствующих профсоюзов (объединений профсоюзов) [ч. 3 ст. 6]. В Законе о СМИ нормы об участии руководителей местных СМИ в заседаниях исполкомов отсутствуют [258]. В то же время в регламентах исполкомов предусматривается, что представители СМИ и другие лица могут присутствовать на заседании с разрешения председательствующего [170, ч. 6 п. 27].

Для развития правового регулирования указанного вопроса считаем возможным закрепить в Законах о СМИ и о профсоюзах норму об обязательном участии руководителей профсоюзных организаций, местных СМИ, учрежденных исполкомами и Советами депутатов базового уровня в заседаниях исполкомов без дополнительных согласований. От практики включения таких лиц в состав исполкомов базового уровня следует отказаться.

Процесс формирования исполкома базового уровня в теоретическом плане, вытекающем из актов законодательства, можно представить в три этапа, каждый из которых состоит из нескольких взаимосвязанных стадий.

На *первом этапе* назначается его руководитель. Согласно ст. 119 Конституции и соответствующей ей ст. 46 Закона о местном управлении и самоуправлении руководитель исполкома базового уровня назначается на должность и освобождается от должности Президентом или в установленном им порядке и утверждается в должности соответствующим Советом депутатов. Конституционные положения получили детализацию в Положении о порядке назначения на должности и освобождения от должностей руководителей и других членов местных исполнительных и распорядительных органов, согласно ч. 1 п. 7 которого председатель исполкома базового уровня назначается на должность и освобождается от должности председателем областного исполкома по согласованию с Президентом [196]. В соответствии с п. 26¹ Порядка назначения (утверждения, освобождения) и согласования назначения (освобождения) Президентом Республики Беларусь на некоторые должности, включенные в кадровый реестр Главы государства, право внесения предложений по назначению на должность председателя районного и городского исполкома Президенту предоставляется председателям областных исполкомов, главе Администрации Президента [251].

Далее следует сбор, анализ и проверка данных о кандидате на должность председателя в соответствии с Положением о порядке формирования и проверки данных о кандидатах на должности и лицах, занимающих должности, включенные в кадровый реестр Главы государства, что в совокупности можно рассматривать как отдельную стадию первого этапа формирования исполкома базового уровня, поскольку без наличия положительного заключения согласование не может быть начато [252].

После получения положительного заключения по кандидатуре на должность председателя исполкома базового уровня следует стадия согласования. Кандидатура согласовывается с соответствующим структурным подразделением Администрации Президента, замести-

телями главы Администрации Президента и представляется в Главное управление кадровой политики Администрации Президента для организации согласования назначения. При внесении Главе государства предложения о назначении кандидатуры на должность председателя исполкома базового уровня предоставляется ряд документов, перечень которых установлен в п. 48 Положения об организации работы с руководящими кадрами в системе государственных органов и иных государственных организаций [254].

Согласование является юридически важным действием, однако в действующем законодательстве нет определения этого понятия. Полагаем, что согласовать кандидатуру на должность председателя исполкома означает получить разрешение Президента на ее назначение. Решение Президента превалирует над правом председателя областного исполкома, оно не может быть ни обжаловано, ни отменено либо изменено кем-либо, кроме него самого. В случае, если кандидатура не согласована, она не может быть назначена на должность председателя исполкома базового уровня.

Таким образом, процедура согласования назначения председателя исполкома базового уровня, ввиду своей важности, является весьма трудоемкой, регламентированной большим количеством нормативных правовых актов, в ней задействованы многие государственные органы.

Непосредственное назначение на должность председателя исполкома базового уровня оформляется распоряжением председателя областного исполкома. Назначенный председатель исполкома базового уровня представляется председателем областного исполкома на утверждение соответствующему Совету депутатов [2, пп. 1.20 п. 1 ст. 17].

Согласно семантическому значению сущность утверждения заключается в официальном оформлении, придании чьим-то действиям окончательного юридического характера [259, с. 749]. По разделяемому нами мнению А.Н. Крамника, «фактически Совет на сессии не утверждает в должности, а только принимает к сведению, одобряет волеизъявление» [233, с. 600]. Подтверждает этот факт отсутствие правовой регламентации процедуры утверждения в должности руководителя исполкома базового уровня, возможности обсуждать кандидатуру утверждаемого председателя исполкома, указания на форму голосования по данному вопросу. В случае, если районный либо городской Совет депутатов по какой-либо причине не согласен с назначенной кандидатурой и не утверждает ее, он не уполномочен законодательством на внесение другой кандидатуры на эту должность. При повторном отклонении предложенной кандидатуры окончательное решение о назначении принимается председателем областного исполкома, но уже без участия соответствующего Со-

вета депутатов. Поэтому считаем, что фактически осуществляется процесс информирования Совета депутатов базового уровня о произведенном назначении, но юридически оформляемый утверждением. Таким образом, существующий порядок утверждения в должности председателя исполкома базового уровня требует уточнения в законодательных актах согласно фактическому положению дел. В обоснование сказанного следует привести также довод о том, что освобождение от должности председателя исполкома базового уровня осуществляется председателем областного исполкома по согласованию с Президентом, без которого освобождение от занимаемой должности состояться не может. При этом вопрос об утверждении освобождения от должности председателя исполкома базового уровня на сессии районного и городского Совета депутатов не рассматривается [196, ч. 1 п. 7].

Таким образом, первый этап формирования исполкома базового уровня включает следующие стадии: внесение соответствующей кандидатуры, сбор, анализ и проверка данных о кандидатуре, согласование, назначение на должность председателя исполкома базового уровня, информирование Совета депутатов.

На *втором этапе* формирования исполкома базового уровня назначаются его заместители и управляющий делами. Согласно ч. 1 п. 11 Положения о порядке назначения на должности и освобождения от должностей руководителей и других членов местных исполнительных и распорядительных органов и принятым в соответствии с ним решениям областных исполкомов, указанные члены исполкома базового уровня назначаются на должности и освобождаются от них председателем районного и городского исполкома по согласованию с председателем областного исполкома.

Процедура согласования состоит из предоставления в управление организационно-кадровой работы областного исполкома установленных документов (представление председателя районного исполкома, автобиография, справка о биографических данных, характеристика и другие документы по установленному перечню), их изучения компетентными лицами (главным управлением организационно-кадровой работы областного исполкома, заместителями председателя областного исполкома по курируемым отраслям), проведении собеседования с кандидатами, рекомендации на должность, получении письменного согласования на соответствующее назначение [260]. Председатель областного исполкома рассматривает внесенные представления о согласовании кандидатур в течение месяца [196, ч. 2 п. 11].

В согласовании кандидатур для назначения на должности заместителей председателей исполкома базового уровня, управляющего

делами принимает участие помощник Президента–инспектор по области. Согласно ч.4. пп. 11.5 п. 11 Положения о помощнике Президента Республики Беларусь, помощник Президента–инспектор по области согласует кандидатуры, включенные в кадровый реестр областного исполкома (Минского городского исполкома) [261], что следует рассматривать как опосредованную форму участия Главы государства в согласовании указанных кандидатур. Вместе с тем, подобная норма отсутствует в Положении о порядке назначения на должности и освобождения от должностей руководителей и других членов местных исполнительных и распорядительных органов, что является недостатком комплексного правового регулирования порядка назначения на должности членов исполкома базового уровня на втором этапе его формирования.

В случае отказа председателя областного исполкома либо помощника Президента – инспектора по области в согласовании представленных кандидатур, назначение на соответствующую должность не может состояться. В такой ситуации председателем районного либо городского исполкома вносятся на согласование новые кандидатуры. Поэтому согласование является весьма важной стадией второго этапа формирования исполкома базового уровня. Только его наличие дает основание на издание распоряжения председателем исполкома базового уровня о назначении на должности заместителей и управляющего делами. Освобождение от должностей указанных лиц также происходит по согласованию с председателем областного исполкома.

Таким образом, второй этап формирования исполкома базового уровня состоит из следующих стадий: внесение кандидатуры, ее согласование, назначение на должность.

Итогом формирования состава исполкома базового уровня на первом и втором этапах является назначение на должности председателя, его заместителей и управляющего делами с одновременным приобретением ими статуса членов исполкома. Увольнение указанных лиц с занимаемых должностей автоматически влечет за собой освобождение от исполнения обязанностей членов исполкома.

На *третьем этапе* формирования исполкома базового уровня назначаются все остальные члены. Многие из них уже занимают должности в районном и городском исполкоме. Эти лица включаются в состав исполкома и освобождаются от исполнения возложенных на них обязанностей в связи с членством в коллегиальном органе председателем исполкома базового уровня по согласованию с председателем областного исполкома [196, ч. 1 п. 11].

Правом вносить предложения по рассматриваемым кандидатурам обладает председатель исполкома базового уровня [196, ч. 1 п. 11]. Процедуры согласования кандидатур на втором и третьем этапах формирования исполкома базового уровня весьма схожи, за исключением того, что на практике в согласовании не принимает участия помощник Президента–инспектор по области.

Таким образом, третий этап формирования исполкома базового уровня состоит из тех же стадий, что и второй. Однако, по нашему мнению, согласование на третьем этапе формирования исполкома базового уровня является излишним в силу следующих причин. Во-первых, зачастую исполнение обязанностей члена исполкома лицами, назначаемыми на третьем этапе, не связано непосредственно с занимаемой должностью в районном либо городском исполкоме. Во-вторых, эти лица могут являться руководителями структурных подразделений исполкома, территориальных структур министерств и государственных комитетов и их кандидатуры уже прошли согласование в соответствующих вышестоящих органах при назначении на должность. В-третьих, увольнение с занимаемых должностей рассматриваемой категории членов исполкома не влечет за собой автоматического освобождения от исполнения обязанностей члена исполкома, которое необходимо согласовывать отдельно, что предусмотрено ч. 1 п. 11 Положения о порядке назначения на должности и освобождения от должностей руководителей и других членов местных исполнительных и распорядительных органов. Это не только увеличивает документооборот, но отражается на качестве работы исполкома и принимаемых им решений, поскольку за время, требуемое для согласования освобождения от обязанностей члена исполкома, исполкомом могут проводиться заседания, в которых должны принимать участие все его члены. Однако выполнение этого условия не всегда может быть возможным по роду новой деятельности лица. Значит, согласование, как стадия третьего этапа, может быть исключено, что также будет способствовать уменьшению документооборота в исполкомах.

Согласно ч. 2 п. 1 ст. 46 Закона о местном управлении и самоуправлении председатель исполкома базового уровня является руководителем исполнительной власти на территории города областного подчинения либо района и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на исполком задач и функций, состояние дел на соответствующей территории. Закон устанавливает компетенцию председателя исполкома базового уровня путем перечисления выполняемых им функций [2, ст. 47, ст. 49], закрепляет его подотчетность и подконтрольность Президенту, областному исполкому и со-

ответствующему Совету [2, п. 1 ст. 49]. За неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, несоблюдение ограничений, связанных с государственной службой, председатель исполкома базового уровня несет дисциплинарную, административную, уголовную и иную ответственность [2, п. 5 ст. 46]. Закон устанавливает порядок замещения должностей в случае отсутствия председателя, его заместителей [2, ч. 1 п. 4 ст. 46]. Таким образом, в законодательном порядке регулируется статус лишь председателя исполкома. Правовое положение всех остальных членов исполкома не устанавливается. В Законе о местном управлении и самоуправлении сказано, что заместителям председателя, управляющему делами исполкома, руководителям структурных подразделений исполкома, наделенным правами юридического лица, могут быть делегированы отдельные полномочия председателем исполкома [2, пп. 2.14 п. 2 ст. 47]. Вместе с тем непременным условием эффективности работы исполкома является рациональное распределение обязанностей между членами исполкома. Обычно в исполкомах происходит распределение обязанностей между председателем, заместителем и управляющим делами, которым поручаются различные участки работы, связанные с обеспечением работы курируемых отраслей, организаций, координацией работы комиссий.

В районном исполкоме распределение обязанностей происходит следующим образом. Председатель исполкома ведет вопросы кадров, обороны, безопасности и правопорядка, правоохранительных органов, юстиции, финансов, налоговых органов, гражданской обороны, исполкомов первичного уровня и местных администраций; обеспечивает взаимодействие с областным исполкомом, областным Советом депутатов, Советом депутатов базового уровня, судами, органами Прокуратуры. Председатель рассматривает и распределяет для исполнения поступившие в исполком акты вышестоящих органов, решения Совета. Он возглавляет аттестационную комиссию и совет по демографической безопасности.

Первому заместителю председателя поручаются вопросы развития агропромышленного комплекса района, продовольственных ресурсов, производства и переработки сельскохозяйственной продукции, земельных ресурсов, производства потребительских товаров, платных услуг населению в курируемых отраслях, охраны окружающей среды, мелиорации, химизации, семеноводства, пчеловодства и льноводства, охраны труда и профилактики и предупреждения коррупционных и иных правонарушений (в курируемых отраслях). Он возглавляет конкурсную комиссию по формированию резерва ру-

ководящих кадров; комиссию по присвоению классов государственным служащим; комиссию по координации ведения охотничьего хозяйства и рыбохозяйственной деятельности и другие.

Остальные заместители курируют социальную сферу, экономическую, строительство и жилищно-коммунальное хозяйство.

Определенный круг вопросов поручается управляющему делами: организация подготовки и оформления заседаний исполкома; контроль за исполнением актов Президента, Совета Министров, решений, распоряжений и поручений председателя областного и районного исполкома; контроль за выполнением плана работы районного исполкома; вопросы материально-технического обеспечения деятельности исполкома и районного Совета депутатов; соблюдение внутреннего трудового распорядка; работа с обращениями граждан; профилактика и предупреждение коррупционных и иных правонарушений по курируемым отраслям; обеспечение защиты государственных секретов; правовое обеспечение деятельности исполкома [262].

В городском исполкоме распределение обязанностей происходит несколько иначе. Так, согласно информации, размещенной на официальном сайте Гомельского городского исполкома, председатель осуществляет общее руководство деятельностью городского исполкома, решает вопросы реализации государственной кадровой политики, финансовых органов, взаимодействия с городским Советом депутатов, деятельности администраций районов города, гражданской и территориальной обороны, возглавляет аттестационную комиссию [263]. Непосредственно ему подчиняются такие структурные подразделения, как: управление делами, отдел организационно-кадровой работы, финансовое управление.

Первый заместитель председателя ведет вопросы развития строительного комплекса, жилищно-коммунального хозяйства, в том числе: водоснабжения, канализации, освещения, теплоснабжения, энергообеспечения, озеленения, санитарного состояния и благоустройства, платных услуг населению в отраслях жилищно-коммунального хозяйства, работы аварийно-спасательных служб, содержания, капитального ремонта жилого фонда города, проектирования, газификации, эксплуатации объектов инженерно-транспортной инфраструктуры.

Остальные заместители курируют социальную и экономическую сферы. Заместителю председателя по социальным вопросам поручаются вопросы идеологической работы; здравоохранения; образования (в том числе высшего, среднего специального и профессионально-технического); культуры, физической культуры, спорта и туризма; средств массовой информации, молодежной политики; социальной за-

щиты (в том числе социальные вопросы по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС); гуманитарной помощи; национальностей и религиозных конфессий; связей с общественными объединениями и политическими партиями; организационного обеспечения выборов, референдумов и иных важных общественно-политических кампаний и мероприятий, проводимых в городе; общественной безопасности, профилактики преступлений, правонарушений, пьянства и алкоголизма, противодействия экстремизму и борьбе с терроризмом, чрезвычайных ситуаций; взаимодействия с административными и правоохранительными органами, городским военным комиссариатом.

Заместителю председателя, курирующему экономическую сферу, поручаются вопросы: экономической реформы; внешнеэкономической деятельности и развития международных связей; промышленности; топливно-энергетического комплекса; разработки и реализации инвестиционных проектов, развития торговли и общественного питания, бытового обслуживания и сферы услуг; вопросы занятости, труда и заработной платы, охраны труда; финансово-кредитной, налоговой и антимонопольной политики; страховой деятельности; статистического анализа и ценовой политики; контроля за выполнением социальных стандартов; эффективного использования государственного имущества; безопасности дорожного движения.

Ряд вопросов, как и в районном исполкоме, поручается управляющему делами.

При этом каждый заместитель председателя и управляющий делами возглавляет различные многочисленные комиссии, ведает вопросами коммунальных предприятий. Например, заместитель председателя по социальным вопросам возглавляет комиссии по делам несовершеннолетних; борьбе с пьянством и алкоголизмом; по противодействию коррупции; призывную; наблюдательную; по чрезвычайным ситуациям; по эвакуации населения города; аттестационную; содействия контролю за исполнением законодательства Республики Беларусь о свободе совести, вероисповедания и религиозных организациях; межведомственные советы: по организации питания детей и подростков в учреждениях образования, по контролю за выполнением Национальной программы демографической безопасности Республики Беларусь, по борьбе с туберкулезом; координационные советы: по выполнению Декрета Президента Республики Беларусь от 24 ноября 2006 г. №18 «О дополнительных мерах по государственной защите детей в неблагополучных семьях», по охране историко-культурного наследия; проблемам инвалидов; социальному партнерству и другие [263].

В связи с этим, является желательным, чтобы каждый член исполкома постоянно выполнял определенные обязанности, для чего целесообразно закрепить в пп. 2. 14 п. 2 ст. 47 Закона о местном управлении и самоуправлении возможность распределения обязанностей между всеми членами исполкома.

На основании теоретико-правового анализа системно-организационных элементов правового статуса исполкома базового уровня можно сделать следующие выводы:

1. Являясь органом исполнительной власти, исполком базового уровня непосредственно взаимодействует с вышестоящими и нижестоящими органами. Формы взаимодействия по вертикали вытекают из функций государственного управления.

Согласно Закону о местном управлении и самоуправлении исполкомы базового уровня не являются органами, подчиненными, подотчетными и подконтрольными Совету Министров, однако взаимодействуют с Правительством напрямую в различных формах.

Взаимодействие в горизонтальном направлении с территориальными органами министерств и государственных комитетов обусловлено отсутствием организационной подчиненности территориальных структурных подразделений министерств и государственных комитетов исполкомам базового уровня. При таком взаимодействии проявляется *ведущее положение исполкома базового уровня* в местном управлении и в решении всех вопросов местного значения.

С целью совершенствования правового регулирования статуса исполкома базового уровня следует дополнить Закон о местном управлении и самоуправлении статьей «Взаимодействие исполнительного комитета базового уровня с Президентом Республики Беларусь, Советом Министров Республики Беларусь, вышестоящими и нижестоящими исполнительными комитетами, иными органами исполнительной власти» следующего содержания:

«1. В процессе осуществления государственного управления исполнительные комитеты базового уровня и их руководители взаимодействуют с Президентом Республики Беларусь, Советом Министров Республики Беларусь, республиканскими органами государственного управления, вышестоящими и нижестоящими исполнительными комитетами, территориальными структурными подразделениями министерств и государственных комитетов, не подчиненными исполкому.

2. Президент Республики Беларусь:

принимает решения о создании, реорганизации, ликвидации исполнительных комитетов базового уровня, определяет типовую структуру, регулирует численность работников исполнительных комитетов, участвует в формировании исполнительных комитетов базового уровня;

определяет основные направления государственной и региональной политики, степень участия исполнительных комитетов базового уровня в них, права и обязанности исполнительных комитетов базового уровня, их председателей;

координирует, согласует, контролирует деятельность исполнительных комитетов базового уровня, запрашивает отчеты и иную информацию, дает указания и поручения, принимает участие в работе исполнительных комитетов базового уровня;

осуществляет иные полномочия в соответствии с действующим законодательством.

3. Совет Министров Республики Беларусь координирует, регулирует деятельность исполнительных комитетов базового уровня, дает указания, поручения, определяет степень участия исполнительных комитетов базового уровня в выполнении государственных и региональных программ, контролирует деятельность исполнительных комитетов базового уровня, запрашивает отчеты и иную информацию в ходе реализации государственных программ, а также в процессе организации исполнения поручений Президента.

4. Областные исполнительные комитеты согласуют численность работников исполнительных комитетов базового уровня, участвуют в их формировании, регулируют, координируют, направляют деятельность исполнительных комитетов базового уровня, делегируют им полномочия, дают указания и поручения, принимают участие в работе исполнительных комитетов базового уровня, запрашивают отчеты и иную информацию о состоянии дел в подведомственных сферах.

Исполнительные комитеты базового уровня обладают аналогичными полномочиями в отношении исполнительных комитетов первичного уровня.

5. Исполнительные комитеты базового уровня координируют деятельность структурных подразделений республиканских органов государственного управления на подведомственной территории, заслушивают отчеты и иную информацию их руководителей, дают указания и поручения при решении вопросов местного значения, привлекают их руководителей к участию в заседаниях и совещаниях».

Для приведения названия ст. 28 Закона о Совете Министров, регулирующей различные формы взаимодействия Правительства с исполкомами, в соответствие с фактическим содержанием целесообразно изменить ее название на «Взаимодействие Совета Министров Республики Беларусь с органами местного управления».

2. Исполкомы базового уровня взаимодействуют с представительными органами как: 1) с государственными органами в целом;

2) с депутатами представительных органов, членами Совета Республики Национального собрания.

Формы взаимодействия исполкомов базового уровня с Советами депутатов более разнообразны, чем с Парламентом: 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; участие 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 Совета; 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.

Взаимодействие с депутатами представительных органов, членами Совета Республики Национального собрания осуществляется в следующих формах: участие в проверках работы исполкома; обращение депутата представительного органа, члена Совета Республики Национального собрания в исполком базового уровня, к его председателю, члену исполкома; участие в работе исполкома; личный прием граждан и юридических лиц в исполкоме. Помимо этого, с депутатами Совета депутатов базового уровня взаимодействие осуществляется в форме в совместной информационной и идеологической работе, опросе населения, выездных встречах, приемах, мониторинге по обращениям граждан.

Перечисленные формы взаимодействия в комплексе могут быть закреплены в Законе о местном управлении и самоуправлении в отдельной статье «Взаимодействие Советов и исполкомов базового уровня».

Считаем возможным наделить Совет правом вносить предложение председателю областного исполкома об освобождении от должности председателя исполкома базового уровня, дополнив ст. 19 Закона о местном управлении и самоуправлении пунктом соответствующего содержания.

3. Формирование исполкома базового уровня является протекающим во времени процессом, объединяющим три этапа, каждый из которых включает ряд взаимосвязанных стадий.

Первый этап – *назначение председателя* - состоит из следующих стадий: внесение соответствующей кандидатуры – сбор, анализ и

проверка данных о кандидатуре – согласование, фактически являющееся решающей стадией – назначение на должность – информирование Совета депутатов базового уровня, а не закрепленное в действующем законодательстве утверждение.

Требует уточнения п. 3 ст. 46 Закона о местном управлении и самоуправлении, который следует изложить в следующей редакции: «3. Порядок назначения на должности и освобождения от должностей председателей исполкомов определяется Президентом Республики Беларусь. О состоявшемся назначении информируется Совет». Аналогичные изменения могут быть внесены в п. 26¹ Порядка назначения (утверждения, освобождения, отстранения) и согласования назначения (освобождения, отстранения) Президентом Республики Беларусь на некоторые должности, включенные в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента №645 от 08 ноября 2001 г.

Второй этап – *назначение заместителей председателя и управляющего делами* – включает стадии внесения кандидатуры, ее согласования, назначения на должность.

Значимым итогом формирования состава исполкома базового уровня на первом и втором этапах является назначение на должности председателя, его заместителей и управляющего делами с одновременным приобретением ими статуса члена исполкома. Увольнение с занимаемых должностей указанных лиц влечет за собой освобождение от исполнения обязанностей членов исполкома. На этих этапах велика степень участия Главы государства.

Опосредованная форма участия Президента на втором этапе, выражающаяся в согласовании внесенных кандидатур на должность заместителя председателя исполкома базового уровня, управляющего делами помощником Президента – инспектором по области, требует своего правового закрепления в части первой п. 11 Положения о порядке назначения на должности и освобождения от должностей руководителей и других членов местных исполнительных и распорядительных органов, утвержденного Указом Президента №66 от 22 февраля 2011 г., который следует изложить в следующей редакции: «Заместители председателя исполкома базового уровня, управляющий делами назначаются на должности и освобождаются от должностей председателем этого исполкома по согласованию с председателем областного исполнительного комитета и помощником Президента Республики Беларусь – инспектором по области, г. Минску».

Третий этап – *назначение остальных членов исполкома базового уровня* – включает те же стадии, что и второй этап. Стадия согласования кандидатур на этом этапе может быть отменена, что повлечет

уменьшение документооборота и будет способствовать практической реализации Директивы Президента от 27 декабря 2006 г. №2 «О мерах по дальнейшей деbüroкратизации государственного аппарата».

4. В состав исполкома базового уровня целесообразно включать большее число руководителей подразделений, формирующих структуру исполкома, а также руководителей, возглавляющих территориальные структуры министерств и государственных комитетов, что может значительно повысить персональную ответственность за коллегиально принимаемые в исполкоме решения. От практики включения в состав районного исполкома руководителей общественных организаций, профсоюзов, СМИ следует отказаться.

В целях усиления связей исполкома с населением района, города и трудовыми коллективами желательно закрепить в Законах о СМИ и о профсоюзах норму об обязательном участии руководителей СМИ, учрежденных местными органами, представителей районных структур профсоюзов в заседаниях исполкомов. От практики включения указанных лиц в состав исполкома как коллегиального органа следует отказаться.

5. Закрепить в пп. 2. 14 п. 2 ст. 47 Закона о местном управлении и самоуправлении необходимость распределения обязанностей не только между председателем исполкома базового уровня, его заместителями, управляющим делами, руководителями структурных подразделений исполкома с правами юридического лица, но и всеми членами исполкома.

ГЛАВА 3

КОМПЕТЕНЦИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА БАЗОВОГО УРОВНЯ И ФОРМЫ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ

3.1 Особенности компетенции исполнительного комитета базового уровня в отдельных подведомственных сферах и областях

Компетенция исполкома базового уровня установлена в Законе о местном управлении и самоуправлении через функции, совпадающие у исполкомов различных территориальных уровней, что является *неудачным подходом*. Так, по мнению белорусских ученых, «при отсутствии... четко закрепленной компетенции органов государственного управления, четкости и непротиворечивости функций и исключения их дублирования данное управление замыкается само в себе, разрушая саму идею государственного управления как внешнего управления, а ограничивается лишь внутренним управлением, обеспечивающим собственное существование (государственное управление ради самого государственного управления)» [264, с. 44-45].

Поэтому в отношении дан, ой проблемы остается актуальным вопрос о выявлении тех элементов компетенции, посредством которых она могла бы быть закреплена в законодательстве надлежащим образом.

В юридической литературе существует множество подходов к определению понятия «компетенция». Наиболее важным ее элементом считаются права и обязанности по осуществлению действий, являющихся функциями [9, с. 121; 18, с. 101-102; 97, с. 26], которые в своей совокупности образуют «управленческие полномочия» [233, с. 198]. Однако, «при идентичном восприятии компетенции и полномочий реальный объем компетенции не может быть установлен вообще ввиду многообразия и сложности решаемых органами госуправления задач и закрепления полномочий в различных нормативных правовых актах» [133, с. 86].

Невозможно определить компетенцию исполкомов базового уровня, не определив предметы ведения, содержательным компонентом которых является тот круг вопросов местного значения, которые должны решать исполкомы. Законом о местном управлении и самоуправлении предметы ведения исполкомов базового уровня конкретно не устанавливаются. Некоторое представление о предметах ведения районных и городских исполкомов дает анализ статей 41 и 43, согласно которым исполкомы решают различные вопросы в области жилищного строительства, благоустройства подведомственной терри-

тории, дорожного строительства, коммунально-бытового и социального обслуживания граждан, социальной поддержки детей, молодежи, ветеранов, инвалидов и пожилых людей, здравоохранения, образования, физической культуры и спорта, охраны окружающей среды, охраны историко-культурного наследия, благоустройства, обеспечения надлежащего санитарного состояния, озеленения территорий населенных пунктов, освещения улиц, создания условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания граждан на соответствующей территории, проведения культурных, физкультурно-оздоровительных мероприятий.

Вместе с тем, предметы ведения исполкомов базового уровня намного шире перечисленных и могут быть закреплены в других нормативных правовых актах, регулирующих общественные отношения в различных сферах жизни и изданных как республиканскими органами государственного управления, так и органами местного самоуправления; а также в многочисленных решениях самих исполкомов.

В литературе высказывается мнение, что в законодательстве о местном управлении и самоуправлении следует закрепить четкий перечень вопросов местного значения, что соответствовало бы Европейской хартии местного самоуправления, а также дать определение понятию «вопросы местного значения» [65, с. 19]. Действительно, ни в ранее действовавшем законодательстве, ни в нынешнем нет толкования этого понятия. Утверждается, что «для Беларуси в перспективе можно определить вопросы местного значения следующим образом – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения административно-территориальных единиц, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления и затрагивает интересы каждого гражданина» [265, с. 39]. Однако сформулированное определение может быть применимо только к самоуправлению.

Основываясь на выводах, сделанных в отношении взаимодействия исполкомов базового уровня с иными государственными органами, а также отдельных положениях ст. 41 Закона о местном управлении и самоуправлении, согласно которым исполкомы совместно с правоохранительными органами осуществляют деятельность по охране общественного порядка, профилактике правонарушений, участвуют в борьбе с коррупцией, противодействии экстремизму, в том числе терроризму, в предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций, выполнении мероприятий по гражданской обороне, обеспечении пожарной, промышленной, ядерной и радиационной безопасности, можно сделать однозначный вывод, что вопросы местного значения, входящие в компетенцию исполкома базового уровня,

решаются им не только непосредственно, но и совместно с другими органами, действующими в пределах района. Следовательно, вопросы местного значения можно разделить на *собственные вопросы и вопросы совместного ведения*. А понятие «*вопросы местного значения*» можно определить как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения в подведомственных сферах, решаемые исполкомом базового уровня непосредственно (собственные вопросы), а также путем взаимодействия с иными государственными органами и организациями, действующими на подведомственной территории (вопросы совместного ведения).

Полагаем, что необходимыми для правовой регламентации элементами компетенции, помимо предметов ведения, являются сферы и области ведения. Однако сферы и области ведения исполкома базового уровня в Законе о местном управлении и самоуправлении не закреплены.

Обращаясь к теоретическому аспекту рассматриваемого вопроса, следует отметить, что в науке административного права нет четких критериев, на основании которых можно было бы выделить определенные сферы и области ведения органов государственного управления. Например, в литературе по государственному строительству советского периода выделялись сферы планирования, производственная, социально-культурная, обслуживания [8, с. 168-169]. В настоящее время отдельные авторы обособляют сферы организационно-кадровой и информационной деятельности [129, с. 84], экономическую, социально-культурную, безопасности и правопорядка, межотраслевую [266, с. 4].

Нет единого подхода к решению этого вопроса и в нормативных правовых актах как Республики Беларусь, так и зарубежных. В Концепции Национальной безопасности, например, выделяется политическая, экономическая, научно-технологическая, социальная, демографическая, информационная, военная, финансовая, экологическая сферы. Закон о Совете Министров устанавливает компетенцию Правительства в экономической, финансовой сферах, в сфере архивного дела, а также в области науки, образования, культуры, здравоохранения и прочих. Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» компетенция местных органов районного уровня установлена путем перечисления вопросов местного значения и предоставления полномочий на их решение [244, ст. 15 ст. 17]. Согласно Закону Украины «О местных государственных администрациях в Украине» компетенция районных администраций устанавливается путем наделения их полномочиями по решению конкретных вопросов местного значения, таких как охрана прав и законных интересов граждан, социально-экономическое развитие территорий, использование земель, природных ресурсов,

внешнеэкономическая деятельность в отраслях бюджета и финансов, управления собственностью, градостроительства, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и связи, науки, образования, физкультуры и спорта, материнства и детства, семьи, молодежи и других [186, ст. 13, ст. 18, ст. 19, ст. 20, ст. 22]. Законом Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» компетенция местных органов исполнительной власти установлена путем перечисления основных направлений деятельности (функций) [187, ст. 31].

С учетом практики и сложившихся в исполкомах базового уровня подходов к разделению обязанностей между членами исполкома наиболее значимыми подведомственными сферами и областями для базового уровня можно считать экономическую, социально-культурную, безопасности и правопорядка, жилищно-коммунального хозяйства и строительства, а для районного исполкома - сельского хозяйства.

Закон о местном управлении и самоуправлении в ст. 47 и 49 устанавливает компетенцию председателя исполкома базового уровня, которая связана с реализацией организационной функции (утверждение структуры и штатной численности, назначение на должности и освобождение от должностей работников районного исполкома, подготовка и проведение заседаний исполкома, организация рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, осуществления административных процедур); а также с функциями руководства возглавляемым органом; обеспечения взаимодействия с соответствующим Советом депутатов; контроля за выполнением решений исполкома.

Председатель исполкома базового уровня осуществляет внешние функции по руководству деятельностью организаций, имущество которых находится в коммунальной собственности [2, пп. 2.5 п. 2 ст. 47]; назначению представителей государства в органах управления хозяйственных обществ, акции (доли в уставном фонде) которых находятся в коммунальной собственности [2, пп. 2.6 п. 2 ст. 47]; согласованию кандидатур на должности руководителей территориальных структур министерств и государственных комитетов, руководителей расположенных на территории района и города организаций, имущество которых находится в коммунальной собственности [2, пп. 2.2 п. 2 ст. 49]; координации работы по охране общественного порядка и прав граждан, обеспечению выполнения мероприятий по территориальной обороне [2, пп. 2.20 п. 2 ст. 47]; осуществлению контроля за деятельностью государственных органов и организаций, расположенных на подведомственной территории [2, пп. 2.7-2.9 п. 2 ст. 47] и другие функции, вытекающие из его компетенции. Таким образом, компетенция председателя исполкома базового уровня не ограничи-

вается от компетенции самого исполкома, а дополняет ее. Детальная регламентация компетенции председателя исполкома базового уровня подчеркивает важность его роли в решении вопросов местного значения как руководителя, несущего персональную ответственность за выполнение возложенных на исполком задач и функций, за состояние дел на подведомственной территории, и определяет формы реализации компетенции исполкома.

Компетенция председателя исполкома также установлена путем перечисления функций, что следует из анализа ст. 47 и ст. 49 Закона о местном управлении и самоуправлении. Следовательно, чтобы привести в соответствие названия этих статей с их фактическим содержанием следует часть первую ст. 41, ст. 43 изложить в следующей редакции: «Для реализации компетенции исполнительные комитеты выполняют следующие функции». Аналогичные изменения необходимо внести в ст. 47 и ст. 49 Закона.

Экономическая сфера наиболее значима и объемна по масштабу и охватывает промышленность, транспорт и связь, торговлю, общественное питание и бытовое обслуживание населения, инвестиционную деятельность использование государственного имущества.

В литературе выделяют следующие наиболее важные вопросы в экономической сфере, решаемые на базовом уровне: качественное водоснабжение, ремонт жилищного фонда, улиц, дорог, газификация, наведение порядка на пустующих участках районных центров, обустройство зон отдыха, содержание кладбищ, развитие личных подсобных хозяйств, работа промышленных и сельскохозяйственных предприятий, стимулирование инвестиционной активности [250, с.8-9].

С учетом специфики каждого района и города исполкомы самостоятельно определяют приоритетные направления своей деятельности в экономической сфере для выполнения задач, стоящих перед ними, а мероприятия и вопросы, подлежащие рассмотрению на заседаниях, находят отражение в планах работы исполкомов базового уровня [267-269]. К таким вопросам относятся: модернизация действующих производств реального сектора экономики; создание новых высокотехнологичных, импортозамещающих, экспортоориентированных производств; развитие производств с глубокой переработкой сырья, активизация инвестиционных процессов и реализация инвестиционных проектов; развитие экспорта и повышение эффективности внешнеэкономической деятельности. Исполкомы не оставляют без внимания проблемы создания благоприятных условий для развития предпринимательской инициативы субъектов хозяйствования, развития малых и средних городов, сельских территорий, что отражается в решениях [270-271].

Исполкомами базового уровня постоянно решаются вопросы управления государственным имуществом; координации деятельности организаций коммунальной собственности или с долей коммунальной собственности, а также иных юридических лиц, организационно не подчиненных исполкому, осуществляющих хозяйственную деятельность на подведомственной территории; государственной регистрации и ликвидации субъектов хозяйствования, что вытекает из законодательства и находит отражение в решениях исполкомов [270]. Важными вопросами являются обеспечение энергетической безопасности, реализация мероприятий по энергосбережению, увеличению использования местных видов топлива, банковской и страховой деятельности [272, п. 5, п. 7, п. 8].

Исполкомы базового уровня проводят мероприятия, предусмотренные программами социально-экономического развития, по обеспечению населения широким ассортиментом товаров и услуг; качественному бытовому обслуживанию; открытию новых торговых объектов, организации выездной торговли, ярмарок; совершенствованию имеющейся материально-технической базы торговых объектов; открытию специализированных объектов общественного питания для детей, семейного отдыха, культурно-развлекательных центров в местах отдыха населения; развитию мобильной сети быстрого питания в парках, на рынках и в других местах сезонного массового посещения [273, п. 80-п. 85; 274, п. 95-п. 100].

Исполкомы базового уровня решают вопросы транспортного обслуживания населения реконструкции и модернизации транспортных коммуникаций [182].

Итоги экономического развития района и города периодически обобщаются и анализируются, оценивается эффективность принятых решений по общим вопросам и вопросам функционирования отраслей экономики. Эта информация рассматривается на заседаниях исполкомов базового уровня и отражается в решениях с соответствующим названием «Об итогах социально-экономического развития района...» [270] или «Об итогах работы отраслей экономики...» в соответствующем периоде [179], «О социально-экономическом развитии...» [275]. Полагаем, что наиболее типичные вопросы местного значения в экономической сфере могут быть закреплены в Законе о местном управлении и самоуправлении в виде отдельной статьи, а перечень их может быть следующим:

- вопросы работы отраслей экономики, достижения запланированных показателей развития, исполнения бюджета района и города;

- вопросы развития промышленности, деятельности предприятий коммунальной собственности или с долей коммунальной собственности;
- вопросы торговли и общественного питания, придорожного сервиса, потребительской кооперации, услуг населению;
- вопросы экономии материальных ресурсов, использования местных видов топлива;
- вопросы инновационной, инвестиционной деятельности, реализации инвестиционных проектов и договоров;
- вопросы внешнеэкономической деятельности, увеличения экспортного потенциала района и города;
- вопросы налоговой и финансовой политики, статистического анализа;
- вопросы труда и заработной платы, охраны труда, создания рабочих мест;
- вопросы развития предпринимательства, создания новых рабочих мест;
- вопросы транспортного обслуживания населения;
- вопросы эффективного использования государственного имущества.

Анализ местных программ социально-экономического развития, исполняемых исполкомами базового уровня, документов, принимаемых исполкомами, и практики распределения обязанностей показывает, что на базовом уровне в отдельные подведомственные отрасли целесообразно выделить жилищно-коммунальное хозяйство и строительство. Эти отрасли, как курируемые, поручаются заместителям председателя исполкома.

В области жилищно коммунального хозяйства наиболее типичными вопросами являются: вопросы строительства жилья; вопросы деятельности организаций-застройщиков, гаражно-строительных кооперативов; содержания и обслуживания жилищного фонда; обеспечения населения комплексом коммунальных услуг в соответствии с государственными минимальными социальными стандартами; благоустройства и санитарно-гигиенического состояния домовладений; газоснабжения, электроснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения; вопросы удовлетворения потребностей населения в питьевой воде, эксплуатации сетей водоснабжения и водоотведения; снабжения граждан топливом; вопросы транспортной инфраструктуры, строительства и реконструкции дорог; реконструкции жилого фонда в городах, сельских населенных пунктах, в том числе в агрогородках; вопросы обращения с вторичными материальными ресурса-

ми; вопросы координации деятельности в сфере обращения с вторичными материальными ресурсами [263; 273, п. 51-56; 274, п. 87].

На исполкомы базового уровня возлагается обязанность по решению важнейших вопросов функционирования строительной отрасли, таких как: строительство доступного, комфортного жилья в городах и городских поселениях, на сельских территориях; организация общественного обсуждения перспектив планирования и застройки населенных пунктов, жилищного строительства; обеспечение разработки и реализации градостроительных проектов; утверждение схемы комплексной территориальной организации административно-территориальных единиц; размещение строительных объектов и выдача разрешительной документации, что вытекает из законодательства и местных программ [273, п. 44 - п. 50; 274, п. 80 – п.86]. Следовательно, эти предметы ведения в области строительства могут быть закреплены в Законе о местном управлении и самоуправлении.

Центральное место в деятельности районных исполкомов занимают вопросы повышения эффективности работы агропромышленного комплекса; достижения запланированных объемов сельскохозяйственного производства организациями района; развития животноводства, растениеводства, семеноводства, рыбоводства, пчеловодства; модернизации машинно-тракторного парка; строительства молочнотоварных ферм, зерноочистительно-сушильных комплексов и прочих сельскохозяйственных объектов; обеспечения безопасного проведения посевных и уборочных работ; выполнения мероприятий по улучшению плодородия земель сельскохозяйственного назначения и продуктивности мелиорированных земель. Районные исполкомы оценивают и обобщают итоги реализации мероприятий по активизации технического переоснащения сельскохозяйственных организаций; внедрения энергосберегающей техники, оборудования и технологий, новейших высокопродуктивных сортов сельскохозяйственных культур и пород животных; решают вопросы развития и поддержки личных подсобных хозяйств населения, организации и функционирования садоводческих кооперативов Районные исполкомы должны создавать условия для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия; закупки у населения сельскохозяйственной продукции; оказания платных услуг населению по выпасу скота, обкосу травы, обеспечению топливно-энергетическими ресурсами, заготовке кормов [273, п. 41- п. 43].

Таким образом, примерный перечень предметов ведения в области сельского хозяйства для районного исполкома может быть следующим:

- вопросы развития агропромышленного комплекса района, организации проведения посевных и уборочных компаний;

- вопросы производства, закупки у населения и переработки сельскохозяйственной продукции;
- вопросы земельных отношений;
- вопросы организации и функционирования садоводческих кооперативов;
- вопросы оказания услуг населению по выпасу скота, обкосу травы, обеспечению топливно-энергетическими ресурсами, заготовке кормов.

Социально-культурную сферу следует рассматриваться как отдельную и не менее значимую для исполкома базового уровня. Осуществляемая в ней деятельность направлена на обеспечение развития человеческого потенциала, создание, использование и охрану духовных ценностей, воспитание человека, удовлетворение духовных потребностей населения, охрану здоровья, обеспечение занятости и социальной защиты. Социальная сфера включает в себя особые объекты управления, определенный профиль учреждений, таких как дошкольные учреждения, школы, клубы, театры, библиотеки, больницы и поликлиники, спортивные учреждения, надлежащее функционирование которых призван обеспечивать исполком базового уровня.

Г.П. Подрезёнок выделяет следующие важные отношения в социальной сфере, требующие регулирования: жилищные отношения, поддержка семей в связи с рождением и воспитанием детей, образование, содействие занятости населения, пенсионное обеспечение, развитие системы социального обслуживания населения, здравоохранение, развитие физической культуры и спорта [276, с. 16-22]. В.В. Подгруша акцентирует внимание на мерах по защите граждан от безработицы, снижения уровня реальных денежных доходов, безработицы, углубления социального неравенства, что вытекает из социальной сущности государства [277, с. 79-81].

Деятельность исполкомов базового уровня в указанной сфере регулируется множеством нормативных правовых актов. С.М. Сивец пишет, что «в Республике Беларусь принято большое количество законодательных актов, направленных на регулирование социальных отношений, причем все они носят базовый характер...» [278, с. 34], поэтому «может сложиться впечатление, что социальная сфера урегулирована в достаточной степени и не требует серьезных законодательных решений» [278, с. 36]. Тем не менее, особенности компетенции исполкома базового уровня в социально-культурной сфере не установлены.

Для исполкома базового уровня приоритетными являются: улучшение состояния системы здравоохранения на подведомственной территории; сохранение и развитие потенциала системы здравоохранения, в том числе сельской; повышение качества оказания медицин-

ской помощи; обеспечение равного уровня оказания медицинской помощи жителям городов и сельской местности; укрепление материально-технической базы учреждений здравоохранения и развитие современной инфраструктуры рынка медицинских услуг; профилактика заболеваемости; обеспеченность населения лекарственными средствами, что следует из разрабатываемых и исполняемых исполкомами актов [279, п. 122 - п. 124; 280].

Каждый исполком оценивает динамику изменения численности населения, возрастного состава, состояния трудовых ресурсов, выявляет тенденции и прогнозирует возможные изменения на перспективу, планирует мероприятия по снижению смертности и увеличению рождаемости, отражая результаты не только в разрабатываемых программах социально-экономического развития, но и в собственных решениях [281].

Исполкомами базового уровня решаются вопросы обеспечения функционирования дошкольных и общеобразовательных учреждений, учреждений специального образования для детей с особенностями развития; вопросы реализации республиканских и местных программ развития системы образования; материально-технического обеспечения учреждений образования и их подготовки к учебному году; охраны детства; защиты детей, находящихся в социально опасном положении; организации занятости и досуга детей [180; 184; 282-285].

В области физкультуры, спорта и туризма деятельность исполкомов базового уровня направлена на обеспечение функционирования спортивных учреждений, спортивных объектов, расширение их сети в агрогородках, иных сельских населенных пунктах; организацию физкультурно-оздоровительной работы с населением, популяризацию занятий физической культурой и спортом; проведение физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий; развитие туризма с акцентом на агроэкотуризм [273, п. 33; 279, п. 131 – п. 133].

В области культуры и молодежной политики внимание исполкомов базового уровня сосредоточено на проблемах сохранения историко-культурного наследия и местных культурных традиций, развития и популяризации традиционной культуры, поддержки профессионального искусства, народного творчества, традиций, обрядов; функционирования сети учреждений культуры (библиотек, школ искусств, музыкальных школ, государственных музеев, клубных учреждений, эколого-культурных центров); состояния культурного обслуживания населения в сельской местности, повышения качества услуг для всех граждан; организации, проведения и участия в районных, областных, республиканских и международных конкурсах, фестивалях, прочих мероприятиях, направленных на пропаганду духовно-нравственного воспитания [181, 279, п. 119 - п. 121, п. 131 - п. 133]. Для районного

уровня имеют значение вопросы укрепления материально-технической базы учреждений сельской культуры, развитие народных промыслов и ремесел [181; 279, п. 140 – п. 142].

Исполкомы базового уровня реализуют комплекс мер государственной молодежной политики, гражданско-патриотического воспитания молодежи, содействия реализации права молодежи на труд, государственной поддержки талантливой и одаренной молодежи, содействия развитию и реализации молодежных общественно значимых инициатив, проведения городских, районных конкурсов и участия в областных, республиканских, международных конкурсах, фестивалях, иных мероприятиях, направленных на пропаганду патриотического, духовно-нравственного и экологического воспитания молодежи [279, п. 134–п. 139].

В области труда, занятости и социальной защиты населения специфическими для базового уровня являются вопросы социального развития, роста качества жизни населения, повышения его реальных денежных доходов; оплаты труда и своевременности выплаты заработной платы; состояния кадрового потенциала в соответствии с потребностями развития экономики; обеспечения занятости населения, в том числе в сфере малого бизнеса и индивидуального предпринимательства, фермерства, народных ремесел, агротуризма; состояния социальной защиты населения от безработицы, организации переобучения безработных, а также общественных работ; трудовой миграции [279, п. 114 - п. 117, п. 125 – п. 127]; предоставления адресной социальной помощи жителям подведомственной территории и поддержки социально уязвимых слоев населения [279, п. 128 - п. 130]; состояния социального обслуживания и пенсионного обеспечения [280]; охраны труда и производственного травматизма в организациях [281], создания безбарьерной среды [286].

Безопасность и правопорядок являются необходимым условием существования территориальной общности, залогом стабильности общественной жизни и конституционного строя государства. Поэтому в политике государства, по мнению А.Г. Тиковенко, они выходят на первое место [287; с. 94], а на базовом уровне важнейшая роль в решении этих вопросов отводится исполкомам. С.Г. Луговский пишет, что «одно из центральных мест в правоохранительной деятельности исполкомов...занимают отношения, обеспечивающие общественное и личное спокойствие, неприкосновенность граждан, сбережение материальных благ, необходимые условия для нормальной деятельности учреждений, предприятий и организаций. Охрану данного вида отношений местные представительные и исполнительно-распорядительные органы власти

осуществляют главным образом с помощью образуемых в составе последних отделов (управлений) внутренних дел» [76; с. 144-145].

Организационно подчиненным районному исполкому органом, осуществляющим государственное управление в сфере безопасности и правопорядка, является управление (отдел) внутренних дел. В структуре городских исполкомов указанные структурные подразделения отсутствуют, что является особенностью структуры городского исполкома. Кроме того, на территории города и района действуют структурные подразделения республиканских органов государственного управления, организационно не подчиненные исполкомам: Министерства по чрезвычайным ситуациям, Комитета государственной безопасности и других, с которыми исполкомы базового уровня активно взаимодействуют, реализуя свою компетенцию в сфере безопасности и правопорядка.

На основании анализа принимаемых исполкомами базового уровня в соответствии с действующим законодательством решений, направленных на обеспечение безопасности и правопорядка, предметами ведения исполкомов являются следующие вопросы местного значения:

- укрепление общественного порядка на подведомственной территории [162, 163];
- деятельность общественных пунктов охраны порядка [288];
- обеспечение сохранности государственного имущества и имущества организаций и граждан [183];
- профилактика правонарушений, пьянства и алкоголизма [164-165; 223; 289-290];
- предупреждение безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних [291];
- безопасность несовершеннолетних [184; 292]
- защита детей в неблагополучных семьях [285];
- обеспечение противопожарной безопасности на подведомственной территории и создание на местном уровне системы реагирования на чрезвычайные происшествия [293];

Таким образом, закрепление наиболее специфических, выявленных на основе теории и анализа практической деятельности исполкомов базового уровня предметов ведения в экономической, социально-культурной сферах, в сфере безопасности и правопорядка, в области жилищно-коммунального хозяйства и строительства в Законе о местном управлении и самоуправлении может способствовать перераспределению компетенции между исполкомами различных территориальных уровней и повышению эффективности функционирования всей системы органов местного управления в Республике Беларусь.

3.2 Формы реализации компетенции исполнительного комитета базового уровня

Компетенция исполкомов базового уровня реализуется в организационных и правовых формах. Коллегиальность и единоначалие являются противоположными организационными формами работы исполкома, характеризующими порядок выработки управленческих решений, процесс их принятия. По мнению исследователей, преимуществом коллегиальности является «возможность найти в процессе коллегиального обсуждения правильное, зрелое решение каждого сложного вопроса на основе мнения большинства» [134, с. 175]. В то же время, слабой стороной указанной формы является относительная медленность принятия решений, практического разрешения множества актуальных вопросов, требующих безотлагательного разрешения, а также «относительная слабость персональной ответственности за качество решения и его исполнение» [134, с. 175]. В противовес коллегиальности, единоначалие лишено этих недостатков. Но с другой стороны, посредством такой формы реализации компетенции выработка правильного решения сложных управленческих вопросов может быть затруднительной. Следовательно, для того, чтобы использовать в управлении сильные стороны коллегиальности и единоначалия и совместить правильное решение сложных вопросов с быстротой их принятия, исполнения и личной ответственностью, необходимо найти оптимальный баланс сочетания обеих организационных форм в работе исполкома базового уровня.

В ч. 1 ст. 122 Конституции, а также в п. 1 ст. 39 Закона о местном управлении и самоуправлении закреплено правило о приоритете коллегиальности в работе исполкома, реализуемой при проведении заседаний. В законодательстве устанавливается периодичность проведения заседаний, определяются условия их правомочности. Непосредственное детальное регулирование указанные вопросы находят в регламентах районных и городских исполкомов. В большинстве исполкомов базового уровня периодичность проведения заседаний устанавливается не менее одного раза в месяц в соответствии с требованиями законодательства [169, п. 27; 170, п. 10, 171, п. 26]. В городских исполкомах заседания, как правило, проводятся чаще – два раза в месяц [294, п. 35].

По общей сложившейся практике проведению каждого заседания предшествует трудоемкая организационная работа, которая в теоретическом отношении может быть представлена рядом стадий: планирование работы исполкома, определение лиц, ответственных за

подготовку проектов решений по подлежащим рассмотрению вопросам, подготовка проектов решений, их визирование, согласование с заинтересованными структурами и организациями, составление повестки дня, приглашение большого числа лиц по списку, согласованному с председателем, что вытекает из анализа регламентов.

Исполкомы базового уровня самостоятельно определяют круг лиц, имеющих право участвовать в заседаниях помимо членов исполкома с правом совещательного голоса, к которым относят председателя и депутатов районного либо городского Совета депутатов, прокурора района или города, начальника инспекции Министерства по налогам и сборам, начальника отдела статистики, руководителей структурных подразделений исполкома. Все остальные лица могут присутствовать на заседаниях по согласованию с председателем.

Практика наделения правом совещательного голоса лиц, участвующих в работе органов местного управления, существует в Республике Казахстан: им обладают руководители территориальных подразделений центральных государственных органов в силу прямого указания в законодательстве [271, п. 6 ст. 30].

В соответствии с действующим законодательством Республики Беларусь с правом совещательного голоса в работе исполкома принимают участие депутаты Палаты представителей Национального собрания, члены Совета Республики Национального собрания [245, ст. 28]. Представляется, что это право должно быть предоставлено депутатам соответствующего Совета депутатов базового уровня. В свете сказанного представляется возможным дополнить ст. 39 Закона о местном управлении и самоуправлении пунктом следующего содержания: «На заседаниях исполнительных комитетов принимают участие с правом совещательного голоса председатель Совета депутатов, депутаты местного Совета депутатов, руководители структурных подразделений исполнительного комитета, руководители государственных органов и другие лица по решению исполнительного комитета». Реализация этого предложения позволит указанным лицам присутствовать на заседаниях исполкома без дополнительного согласования с председателем, что будет способствовать наиболее полному выявлению мнения лиц, участвующих в заседании, принятию эффективных управленческих решений, а также позволит расширить формы взаимодействия государственных органов. Порядок ознакомления с проектами решений лиц, участвующих в заседаниях с правом совещательного голоса, может определяться в регламентах. Само понятие «право совещательного голоса» следует понимать, как возможность

принимать участие в заседании и высказать свое мнение по рассматриваемому вопросу лицу, не являющемуся членом исполкома.

Основываясь на анализе положений ст. 39 и ст. 40 Закона о местном управлении и самоуправлении, можно сделать вывод, что все вопросы, входящие в компетенцию исполкома базового уровня, должны рассматриваться на его заседаниях. Лишь в исключительных случаях допускается принятие решений в опросном порядке, суть которого состоит в том, что решение принимается путем опроса и визирования членами исполкома проекта решения без рассмотрения на заседаниях (ч. 2 п. 2 ст. 40). В то же время, ни указанным Законом, ни регламентами исполкомов базового уровня не устанавливается порядок опроса и визирования проекта решения, не оговаривается количество виз членов исполкома, необходимое для того, чтобы его можно было считать достаточным для принятия решения в опросном порядке.

В анализируемом Законе закреплено правило об исключительности применения опросного порядка принятия решений по отдельным, не терпящим отлагательства вопросам с письменного согласия председателя (ч. 2 п. 2 ст. 40). Значит, опросный порядок принятия решений должен применяться в редких случаях, когда возникает необходимость в реагировании на изменение ситуации в кратчайшие сроки, не дожидаясь проведения очередного заседания. В регламентах некоторых районных исполкомов прямо указывается, что решения в опросном порядке принимаются в исключительных случаях [295, п. 14; 296, ч. 2 п. 14]. Однако не в каждом регламенте предусмотрен опросный порядок принятия решений порядок визирования проектов решений. Но в настоящее время опросный порядок получил широкое распространение. По нашим подсчетам, большая часть решений принимается подобным образом.

Опросный порядок применялся в работе исполкомов и ранее, хотя не был предусмотрен предыдущим законодательством. Несмотря на постоянное использование в работе коллегиальных органов, опросный порядок принятия решений подвергался и продолжает подвергаться критике в научной литературе, как порождающий формализм и безответственность, снижающий роль коллегиальности [233, с. 458-459]. Безусловно, такое мнение заслуживает внимания. Однако ни законодатель, ни практика от опросного порядка принятия решений не отказываются. Динамика социально-экономических процессов вызывает необходимость оперативного решения на местном уровне большого количества вопросов, затрагивающих все сферы общественной жизни. Наш эмпирический анализ материалов исполкомов базового уровня показал, что в каждом исполкоме ежемесячно принимается не менее двухсот решений. Принятые

в промежутке между заседаниями в опросном порядке решения включаются в протокол заседания исполкома как «решения принятые в рабочем порядке» [297].

Такой масштаб деятельности исполкомов базового уровня свидетельствует о том, что для коллегиального рассмотрения всех вопросов исполкомы вынуждены были бы проводить заседания ежедневно, что не только невозможно, но и вообще нежелательно. Более того, опросный порядок принятия решений не требует выполнения всех действий, связанных с подготовкой и проведением заседания, следовательно, он более удобен.

С одной стороны, опросный порядок принятия решений направлен на оптимизацию работы исполкома и уменьшение количества рассматриваемых вопросов на заседаниях. С другой стороны, он действительно подменяет коллегиальность. Если проанализировать суть вопросов, по которым решения принимаются в опросном порядке, то большинство из них вполне могло бы быть рассмотрено без проведения дискуссии и выявления мнения многих членов районного или городского исполкома.

В литературе давно поднималась проблема функциональной перегруженности исполкомов. «В практике советской работы до сих пор имеются случаи, когда на заседаниях исполкомов... рассматривается в один день до сорока и более вопросов. Это, во-первых, объясняется тем, что некоторые руководители отделов и управлений исполкома... стремятся «прикрыться» решением исполкома, уходя от персональной ответственности. Во-вторых, исполкомы сами решают отдельные вопросы, которые входят в компетенцию руководителей отделов, управлений исполкома и различных организаций. Все это снижает ответственность данных руководителей за порученное им дело, создает ненужную переписку, тормозит решение неотложных дел, загружает исполком мелкими текущими вопросами...» [45, с. 207]. Аналогичная ситуация складывается в настоящее время, чему способствует отсутствие предметов ведения исполкомов, что позволило бы разграничить в Законе о местном управлении и самоуправлении компетенцию исполкома как коллегиального органа от компетенции его структурных подразделений. При таком положении дел исполкомы базового уровня могли бы коллегиально рассматривать и решать наиболее важные вопросы, о которых писалось в предыдущем разделе, а остальные – председателем единоначально либо структурными подразделениями.

В советский период от имени районного и городского исполкома мог издавать распоряжения его председатель с последующим докладом о них на очередном заседании исполкому, у которого было

право отменить распоряжение [157, ч. 3 ст. 55; 158, ч. 3 ст. 55]. Однако использование этого опыта на современном этапе является неоправданным ввиду большого количества принимаемых решений и не меньшего числа распоряжений. Поэтому опросный порядок принятия решений следует признать основным и равнозначным заседанию, закрепив это правило в ч.2 ст. 39 закона о местном управлении и самоуправлении, изложив ее в следующей редакции: «Решения исполнительного комитета могут приниматься путем опроса и визирования проектов соответствующих решений его членами в количестве две третьих от полного состава исполнительного комитета».

Деятельность исполкомов базового уровня невозможно представить без единоначалия, которое дополняет коллегиальность, способствует лучшей работе исполкома и придает ей оперативность.

Единоначалие проявляется, в первую очередь, в ежедневной работе председателя исполкома. В соответствии с распределением обязанностей в исполкоме определенный круг вопросов по руководству подведомственными сферами и отраслями, подчиненными организациями, конкретными участками работы и другие вопросы поручаются заместителям председателя и управляющему делами. Таким образом, единоначалие проявляется в ежедневной работе не только председателя исполкома базового уровня, но и его заместителей и управляющего делами.

В повседневной жизни, как города, так и района возникает множество вопросов, требующих немедленного разрешения. Исполком должен быть четко осведомлен о ситуации на подведомственной территории в целом, о работе государственных органов, организаций, учреждений образования и здравоохранения, состоянии законности, чрезвычайных происшествиях. С этой целью председателем исполкома базового уровня, его заместителями, управляющим делами регулярно проводятся совещания, что позволяет обсуждать текущие вопросы.

Совещания занимают одно из центральных мест в деятельности исполкомов и проводятся не реже чем заседания: еженедельно или чаще, при необходимости. Однако в регламентах исполкомов базового уровня порядок проведения совещаний, как правило, не регламентируется. Для участия в совещаниях приглашаются не только члены исполкома, но и руководители структурных подразделений, председатели исполкомов первичного уровня, руководители территориальных органов министерств и государственных комитетов, сельскохозяйственных организаций, жилищных, коммунальных служб, руководители крупных предприятий, общественных организаций. В ходе проведения совещаний обсуждается большое количество насущных во-

просов, отнесенных к компетенции исполкома, требующих принятия скорейших мер реагирования, происходит информирование исполкома о состоянии дел в районе и городе, координируются действия различных районных организаций. По итогам принимаются решения единолично председателем исполкома, его заместителями, управляющим делами.

Фактически, проведение совещаний осуществляется по аналогии с формами работы Совета Министров [172, ч. 5 ст. 35]. Однако Закон о Совете Министров допускает проведение совещаний у Премьер-министра и его заместителей, а Закон о местном управлении и самоуправлении нет. По этой причине исполкомы вынуждены самостоятельно искать пути преодоления указанного правового пробела. Как следствие, даже сами совещания в исполкомах называются по-разному: «аппаратное совещание» [216; 217], «оперативное совещание» [218], «планерное совещание» [219]. С этих позиций считаем, что совещание как форма работы должно найти отражение непосредственно в Законе о местном управлении и самоуправлении, что создаст правовую основу их проведения, а также будет способствовать унификации практической деятельности исполкомов базового уровня.

Компетенция исполкома базового уровня реализуется не только в организационных, но и правовых формах, что находит свое внешнее выражение в издании актов управления. Действующее законодательство предусматривает только два вида управленческих актов – решения, принимаемые коллегиально на заседаниях исполкома или в опросном порядке, и распоряжения, издаваемые председателем исполкома единоначально [2, п. 1 ст. 40, п. 1 ст. 53]. Указанные виды актов являются основными в исполкомах базового уровня.

По мнению ряда специалистов, разделяемому нами, «термин «решения» в законодательстве и в научной литературе понимается неоднозначно: как определенный вывод, заключение (умозаключение), утверждение или действие, как вид (форма) актов, как совокупность актов» [298, с. 138; 299, с. 46]. В Законе о местном управлении и самоуправлении не оговаривается, какими могут быть решения исполкомов по юридической силе. Этот вопрос разрешается в Законе о нормативных правовых актах, из п. 1 ст. 19 и ч. 7 п.2 ст. 4 которого следует, что решения могут являться нормативными правовыми актами и иметь ненормативный характер.

Распоряжения председателя исполкома предназначены для оперативного решения вопросов, не требующих коллегиального рассмотрения и принятия нормативных правовых актов [2, п. 1 ст. 53]. Следовательно, они должны быть индивидуальными актами. Подавляющее

большинство издаваемых распоряжений таковыми и являются. Однако на практике встречаются распоряжения нормативного характера. Это объясняется характером компетенции председателя исполкома базового уровня и предоставленным ему правом утверждать структуру и штатную численность работников исполкома, создавать постоянные и временные комиссии и определять их полномочия, делегировать полномочия другим членам исполкома [2, пп. 2.3, пп. 2.13, пп. 2.14 п. 2 ст. 47]. Распоряжения по указанным вопросам являются нормативными правовыми актами, изданными в полном соответствии со ст. 47 Закона о местном управлении и самоуправлении. Они соответствуют признакам и критериям отнесения актов к локальным нормативным правовым, установленным в ст. 5 Закона о нормативных правовых актах. В то же время, подобные распоряжения противоречат ст. 19 Закона о нормативных правовых актах, в которой распоряжение председателя исполкома как нормативный правовой акт упоминаются. Во избежание коллизий считаем целесообразным такие вопросы рассматривать на заседаниях исполкома базового уровня и принимать по ним решения коллегиально.

Помимо решений и распоряжений, в исполкоме базового уровня издаются иные управленческие акты. В регламенты некоторых исполкомов включается норма, допускающая решения по отдельным вопросам оформлять протоколами совещаний (поручений) у председателя исполкома и его заместителей, а также в виде их указаний и поручений, которые являются обязательными для исполнения указанными в этих документах должностными лицами, структурными подразделениями, организациями [168, п. 23]. В результате решения, принимаемые по итогам совещаний в исполкомах базового уровня, как правило, оформляются в форме протоколов поручений. Такая практика осуществляется по аналогии с формами работы Правительства, нормативно закрепленными в ч. 5 ст. 35 Закона о Совете Министров. Вместе с тем, издание протоколов поручений, протоколов совещаний как актов в исполкомах базового уровня не предусмотрено ни Законом о местном управлении и самоуправлении, ни Законом о нормативных правовых актах.

Инструкция по делопроизводству в государственных органах и организациях Республики Беларусь, утвержденная Постановлением Министерства юстиции Республики Беларусь от 19 января 2009 г. №4 (далее – Инструкция), наделяет государственные органы правом принимать (издавать) только те распорядительные документы (приказы, распоряжения, указания, постановления, решения), которые предусмотрены законодательством Республики Беларусь, уставами или по-

ложениями о них [300, п. 10]. Более того, в соответствии с Законом о местном управлении и самоуправлении заместители председателя районного исполкома и управляющий делами не обладают правом издавать какие-либо акты. Тем не менее, в связи с наличием широких полномочий, большого круга решаемых вопросов, в соответствии с распределением обязанностей, есть необходимость предоставить такое право этим должностным лицам.

В упомянутой Инструкции среди отдельных видов распорядительных документов перечисляется указание, дается его легальное определение, позволяющее установить, по каким вопросам оно может быть издано: правовой акт, издаваемый руководителем организации по вопросам информационно-методического характера, а также по вопросам, связанным с организацией исполнения правовых актов [300, п. 95]. Издание протоколов поручений либо поручений как управленческих актов Инструкцией по делопроизводству в государственных органах и организациях Республики Беларусь не предусмотрено. Согласно ч. 1 п. 12 анализируемой Инструкции ход обсуждения вопросов на заседаниях и совещаниях фиксируется в протоколах. Согласно ч. 2 п. 12 решения, принятые на заседании коллегиального органа, имеющего совещательные функции, как правило, проводятся в жизнь приказом (распоряжением) руководителя организации либо путем утверждения руководителем организации протокола заседания. Значит, протоколы совещаний и протоколы поручений, издаваемые в исполкомах базового уровня по результатам проведения совещаний, не могут являться отдельными видами правовых актов, а издание указаний может быть возможным только в случае, если предусмотрено Законом о местном управлении и самоуправлении. Таким образом, наделение председателя исполкома базового уровня, его заместителей, управляющего делами правом издавать указания по итогам совещаний будет способствовать легитимации и унификации издаваемых в исполкомах базового уровня актов, что следует закрепить в Законе о местном управлении и самоуправлении. В регламентах, по нашему мнению, целесообразно устанавливать порядок издания указанных актов. Возможно издание распоряжения председателем исполкома базового уровня по итогам совещания.

В итоге отметим следующее:

1. Закрепление предметов ведения (вопросов местного значения) в экономической, социально-культурной сферах, в сфере безопасности и правопорядка, в области жилищно-коммунального хозяйства и строительства может способствовать совершенствованию правовой регламентации компетенции районных и городских исполкомов, со-

зданию правовых основ ответственности за порученный участок работы, повышению эффективности управленческой деятельности, перераспределению компетенции между исполкомами различных территориальных уровней, а также исполкомами и их структурными подразделениями.

2. Определение понятия «вопросы местного значения» применительно к исполкому базового уровня может быть сформулировано следующим образом: «Вопросы местного значения – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения в подведомственных сферах, решаемые исполкомом базового уровня непосредственно (собственные вопросы), а также путем взаимодействия с иными государственными органами и организациями, действующими на подведомственной территории (вопросы совместного ведения)».

3. В целях приведения в соответствие названия ст. 41 и ст. 43 Закона о местном управлении и самоуправлении с их фактическим содержанием необходимо:

- ч. 1 ст. 41 изложить в следующей редакции: «Для реализации компетенции исполкомы выполняют следующие функции:...»;

- ч. 1 ст. 43 изложить в следующей редакции: «Для реализации компетенции исполкомы базового уровня выполняют следующие функции:...».

Аналогичные изменения могут быть внесены в ч. 1 ст. 47 и ч. 1 ст. 49 Закона о местном управлении и самоуправлении, устанавливающие компетенцию председателя районного исполкома.

4. Видами коллегиальной формы работы в исполкомах базового уровня являются: заседание и опросный порядок принятия решений.

Подготовка к проведению заседаний включает ряд стадий: планирование работы исполкома, определение лиц, ответственных за подготовку проектов решений по подлежащим рассмотрению вопросам, подготовка проектов решений, их визирование, согласование, составление повестки дня, приглашение всех заинтересованных лиц, участвующих в заседании по списку, согласованному с председателем. Опросный порядок принятия решений направлен на оптимизацию работы исполкома как не требующий выполнения всех действий, связанных с подготовкой заседания, и уменьшающий количество вопросов, рассматриваемых на заседаниях. Опросный порядок принятия решений следует рассматривать как отдельный вид коллегиальной формы работы, равнозначный заседанию. В законодательстве необходимо закрепить порядок опроса и визирования проектов решений, устанавливать четкие критерии достаточности виз для того, чтобы решение считалось принятым, например, две трети от полного состава исполкома базового уровня. В связи с этим

ч. 2 п. 2 ст. 40 Закона о местном управлении и самоуправлении необходимо изложить в следующей редакции: «Решения исполнительного комитета могут приниматься путем опроса и визирования не менее чем двумя третями членов исполнительного комитета проектов соответствующих решений».

5. Повышению качества принимаемых решений в исполкоме базового уровня может способствовать закрепление в Законе о местном управлении и самоуправлении понятия «право совещательного голоса» как возможности принятия участия в заседании исполкома и высказывания мнения по рассматриваемому вопросу лицам, не являющимся его членами, с наделением правом совещательного голоса председателя и депутатов Советов депутатов базового уровня, что следует закрепить в ст. 39 Закона о местном управлении и самоуправлении. Реализация этого предложения на практике будет способствовать расширению форм взаимодействия исполкомов с государственными органами.

6. В работе исполкома базового уровня получила широкое распространение практика проведения совещаний у председателя, его заместителей, управляющего делами, в связи с чем, необходимо закрепить в Законе о местном управлении и самоуправлении совещание как форму работы. Требуется правовой регламентации в Законе о местном управлении и самоуправлении право председателя исполкома базового уровня, заместителей председателя, управляющего делами издавать указания по итогам совещаний для легитимации управленческих актов в исполкомах.

7. Во избежание коллизий вопросы, входящие в компетенцию председателя исполкома базового уровня и требующие издания нормативного правового акта, следует передавать на коллегиальное рассмотрение на заседаниях исполкома с оформлением решений по ним.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Основные научные результаты

1. Комплексное исследование правового статуса исполкома базового уровня в Республике Беларусь основывается на разработанном автором представлении о правовом статусе органа исполнительной власти общей компетенции, включающем сгруппированную определенным образом последовательность следующих сложносоставных элементов: общих сущностных элементов, системно-организационных элементов, компетенции и форм ее реализации [1; 6].

2. Общие сущностные элементы современного правового статуса исполкома базового уровня основываются на сохранении и развитии на протяжении истории существования его отдельных характеристик как местного коллегиального органа государственного управления общей компетенции. Признак исполкома как исполнительного и распорядительного органа обусловлен его статусом советского периода, а территориальный масштаб деятельности как признак характерен любому органу государственного управления. В настоящее время из исполнительно-распорядительного органа Совета депутатов базового уровня исполком превратился в орган, интегрированный в систему органов исполнительной власти. Сохраненные с советского периода в действующем законодательстве вышеуказанные признаки неточны и недостаточны, они не раскрывают сущности и особенностей исполкома базового уровня, не позволяют сформулировать отсутствующее в теории и законодательстве определение исполкома базового уровня, цель и задачи, получить представление о других элементах правового статуса указанного органа [2; 6; 8; 10; 13; 15; 17].

3. Основополагающими признаками, отсутствующими в совокупности в правовой доктрине и в законодательстве, характеризующими исполком базового уровня на современном этапе и отличающими его от других органов государственного управления, являются: 1) принадлежность к централизованной системе органов местного управления, формирование основного уровня в ней, не подлежащего ликвидации при любом реформировании системы органов местного управления; 2) руководство в большинстве случаев не только городом, но и районом; 3) наличие общей компетенции и коллегиальных форм работы; 4) универсальность; 5) ведущее положение среди других органов государственного управления, действующих в пределах административно-территориальной единицы; 6) выполнение задач по целостному комплексному развитию подведомственной территории, несмотря на имеющиеся различия в социально-экономическом положении административ-

но-территориальных единиц; 7) максимальная приближенность к населению при решении вопросов местного значения.

Выделенные признаки лежат в основе научного определения исполкома базового уровня и практически значимой для совершенствования законодательства формулировки его цели и задач.

Исполком 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 (района, города областного подчинения), обеспечивающий с учетом особенностей целостное комплексное социально-экономическое развитие подведомственной территории.

Цель деятельности исполкома базового уровня заключается в обеспечении целостного комплексного социально-экономического развития района (города областного исполнительного комитета) с учетом специфики (особенностей), независимо от финансовых, социально-экономических, демографических и других особенностей.

Задачи, стоящие перед исполкомом базового уровня на современном этапе, заключаются в:

1) исполнении Конституции и Законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, других органов исполнительной власти, а также решений местных Советов депутатов;

2) обеспечении высокого качества жизни населения на подведомственной территории;

3) создании благоприятных условий для экономического развития путем решения вопросов местного значения;

4) участия в реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства.

Задачи могут быть сформулированы непосредственно в Законе о местном управлении и самоуправлении в виде отдельной статьи.

С учетом научно обоснованных признаков следует подвергнуть корректировке терминологию Закона о местном управлении и самоуправлении: термин «исполнительный и распорядительный орган» заменить на «исполнительный комитет (местная администрация)», а название главы 5 «Исполнительные и распорядительные органы» - на «Органы местного управления» [2; 6; 8; 12; 13; 16].

4. Системно-организационные элементы правового статуса исполкома базового уровня раскрывают его место в системе государственных органов, а также порядок формирования и состав.

По вертикали исполком базового уровня напрямую взаимодействует с Президентом, Советом Министров, вышестоящими и нижестоящими исполкомами, находясь в единой системе соподчиненных органов. Исполкомы непосредственно реализуют на местах и проводят на первичном уровне задачи и функции вышестоящих органов, что определяет наличие организационного, координирующего, регулирующего, руководящего, контролирующего направлений взаимодействия, которое осуществляется в разнообразных формах. *В горизонтальном направлении*, характеризующемся отсутствием организационной соподчиненности, наиболее ярко проявляется ведущее положение исполкома базового уровня, его организующая и координирующая роль в местном управлении.

Для упорядочения многообразных форм взаимодействия следует дополнить Закон о местном управлении и самоуправлении статьей «Взаимодействие исполнительных комитетов базового уровня с Президентом и органами исполнительной власти».

Для приведения названия ст. 28 Закона о Совете Министров, регулирующей различные формы взаимодействия Правительства с исполкомами, в соответствие с фактическим содержанием целесообразно изменить ее название на «Взаимодействие Совета Министров Республики Беларусь с органами местного управления».

С представительными органами исполкомы базового уровня взаимодействуют как: 1) с государственными органами в целом; 2) с депутатами представительных органов, членами Совета Республики Национального собрания.

Формы взаимодействия исполкомов базового уровня с Советами депутатов наиболее разнообразны и могут быть в комплексе закреплены в Законе о местном управлении и самоуправлении в отдельной статье «Взаимодействие Советов депутатов и исполнительных комитетов базового уровня». Для усиления контроля со стороны Совета депутатов целесообразно дополнить ст. 19 Закона о местном управлении и самоуправлении пунктом 3 следующего содержания: «В случае неисполнения исполнительным комитетом базового уровня решений Совета, Совет имеет право вносить предложение председателю областного исполнительного комитета об освобождении от должности председателя исполнительного комитета базового уровня» [7; 8; 12; 20; 21; 22].

5. Процесс формирования исполкома базового уровня состоит из трех этапов.

Первый этап – назначение председателя – включает следующие стадии: внесение соответствующей кандидатуры, сбор, анализ и проверка данных о кандидатуре, согласование, фактически являющееся реша-

ющей стадией, назначение на должность председателя исполкома, информирование Совета депутатов базового уровня, а не закрепленное в действующих нормативных правовых актах утверждение. Информирование следует закрепить в п. 3. ст. 46 Закона о местном управлении и самоуправлении и в п. 26¹ Порядка назначения (утверждения, освобождения, отстранения) и согласования назначения (освобождения, отстранения) Президентом Республики Беларусь на некоторые должности, включенные в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента от 08 ноября 2001 г. №645.

Второй этап – назначение заместителей председателя и управляющего делами – состоит из следующих стадий: внесение кандидатуры, ее согласование, назначение на должность.

Итогом формирования состава исполкома базового уровня на первом и втором этапах является назначение на должности председателя, его заместителей и управляющего делами с одновременным приобретением ими статуса членов исполкома. Их увольнение с занимаемых должностей влечет за собой освобождение от исполнения обязанностей членов исполкома автоматически. Опосредованная форма участия Президента на втором этапе, выражающаяся в согласовании внесенных кандидатур на должность заместителя председателя исполкома Помощником Президента – инспектором по области, требует своего правового закрепления в ч. 1 п. 11 Положения о порядке назначения на должности и освобождения от должностей руководителей и других членов местных исполнительных и распорядительных органов, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 22 февраля 2011 г. №66.

На третьем этапе формирования назначаются все остальные члены исполкома базового уровня, в состав которого следует включать большее число руководителей подразделений, формирующих структуру исполкома, а также руководителей, возглавляющих территориальные структурные подразделения республиканских органов государственного управления, что может значительно повысить персональную ответственность за принимаемые коллегиально решения. Стадия согласования кандидатур на этом этапе может быть отменена, что повлечет уменьшение документооборота в исполкомах.

В целях усиления связей исполкома с населением города и района и трудовыми коллективами желательно закрепить в Законах о СМИ и о профсоюзах норму об обязательном участии руководителей местных СМИ, представителей территориальных структур профсоюзов в заседаниях исполкомов без права голоса. От практики включения этих лиц в состав исполкома базового уровня следует отказаться.

Считаем необходимым закрепить в пп. 2. 14 п. 2 ст. 47 Закона о местном управлении и самоуправлении возможность распределения обязанностей не только между председателем исполкома базового уровня, его заместителями, управляющим делами, но и остальными членами исполкома [3; 11].

6. Элементами компетенции исполкома базового уровня, имеющими значение для закрепления в Законе о местном управлении и самоуправлении, являются предметы ведения, включающие вопросы местного значения, и сферы (области) ведения.

Для базового уровня наиболее значимыми являются экономическая, социально-культурная сферы, сфера безопасности и правопорядка, жилищно-коммунального хозяйства и строительства. Непосредственное закрепление предметов ведения в указанных сферах (областях) будет способствовать созданию правовых основ ответственности исполкома как коллегиального органа за их решение, перераспределению компетенции между исполкомами разных территориальных уровней, исключению дублирования решаемых вопросов.

Поскольку статьи 41, 43, 47 и 49 Закона о местном управлении и самоуправлении, определяя компетенцию исполкома базового уровня и его председателя, перечисляют их функции, то для приведения в соответствие названий с их фактическим содержанием необходимо:

- ч. 1 ст. 41 изложить в следующей редакции: «Для реализации компетенции исполкомы выполняют следующие функции:...»;

- ч. 1 ст. 43 изложить в следующей редакции: «Для реализации компетенции исполкомы базового уровня выполняют следующие функции:...».

Аналогичные изменения могут быть внесены в часть первую ст. 47 и часть первую ст. 49, устанавливающие компетенцию председателя рассматриваемого органа.

В связи с регламентацией компетенции исполкомов базового уровня необходимо дать определение понятию «вопросы местного значения», что обусловило его доктринальную разработку следующим образом: «Вопросы местного значения – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения в подведомственных сферах, решаемые исполкомом базового уровня непосредственно (собственные вопросы), а также путем взаимодействия с иными государственными органами и организациями, действующими на подведомственной территории (вопросы совместного ведения)». Данное определение будет способствовать его единому пониманию в науке и на практике [4; 5; 6; 8; 9; 14].

7. Повышению качества принимаемых решений в исполкоме базового уровня может способствовать наделение правом совещательного голоса депутатов Советов депутатов базового уровня, что следует предусмотреть в ст. 39 Закона о местном управлении и самоуправлении. Реализация этого предложения на практике будет способствовать также расширению форм взаимодействия исполкомов базового уровня с соответствующими Советами. «Право совещательного голоса» следует рассматривать как возможность принятия участия в заседании исполкома и высказывания мнения по рассматриваемому вопросу лицу, не являющемуся его членом.

В Законе о местном управлении и самоуправлении закреплено правило о приоритете коллегиальности, реализуемой при проведении заседаний. Допущенную законодательством и широко используемую на практике возможность принятия решений путем опроса и визирования их проектами членами исполкома без рассмотрения на заседаниях необходимо признать отдельным видом коллегиальной формы работы, равнозначный заседаниям. В связи с этим ч. 2 п. 2 ст. 40 Закона о местном управлении и самоуправлении необходимо изложить в следующей редакции: «Решения исполнительного комитета могут приниматься путем опроса и визирования не менее чем двумя третями членов исполнительного комитета соответствующих решений».

В работе исполкома базового уровня проводятся совещания у председателя, его заместителей и управляющего делами. Совещание следует признать в качестве самостоятельной организационной формы реализации компетенции и закрепить в Законе о местном управлении и самоуправлении.

По итогам совещаний издаются обязательные для исполнения управленческие акты в виде протоколов поручений (протоколов совещаний), что противоречит действующему законодательству. Единообразие издаваемых в исполкомах базового уровня актов может способствовать наделению председателя, его заместителей, управляющего делами исполкома правом издавать указания по итогам совещаний, что целесообразно закрепить в Законе о местном управлении и самоуправлении, а порядок издания таких актов устанавливать в регламентах [6; 8; 18; 19].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Список использованных источников

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 : Закон Респ. Беларусь от 04 янв. 2010 г. №108-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 30.12.2013 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
3. Атаманчук, Г.В. Сущность советского государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1980. – 256 с.
4. Бачило, И.Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы / И.Л. Бачило ; под ред. Б.М. Лазарева. – М. : Наука, 1984. – 234 с.
5. Еропкин, М.И. Советское административное право / М.И. Еропкин, А.Л. Ключниченко – М. : Юрид. лит., 1979. – 312 с.
6. Юсупов, В.А. Теория административного права / В.А. Юсупов. – М. : Юрид. лит. – 1985. – 160 с.
7. Лазарев, Б.М. Формы советского государственного управления / Б.М. Лазарев // Формы государственного управления : сб. науч. ст. / АН СССР, Ин-т государства и права ; редкол.: Б.М. Лазарев (отв. ред.) [и др.]. – М. : ИГПАН. – 1983. – С. 3–8.
8. Манохин, В.Н. Конституционные основы советского административного права / В.Н. Манохин ; под ред. М.Н. Кониная. – Саратов : Изд. Сарат. ун-та, 1983. – 217 с.
9. Лунев, А.Е. Теоретические проблемы государственного управления / А.Е. Лунев. – М. : Наука, – 1974. – 247 с.
10. Василенков, П.Т. Органы советского государства и их система на современном этапе / П.Т. Василенков. – М. : Изд. Моск. ун-та, 1967. – 302 с.
11. Лазарев, Б.М. Органы государственного управления в СССР / Б.М. Лазарев. – М. : Знание, 1978. – 47 с.
12. Шеремет, К.Ф. Органы государственной власти и управления / К.Ф. Шеремет, Б.М. Лазарев. – М. : Знание, 1977. – 48 с.

13. Аверьянов, В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В.Б. Аверьянов. – Киев : Наук. думка, 1979. – 150 с.
14. Бачило, И.Л. Функции органов управления / И.Л. Бачило. – М. : Юрид. лит., 1976. – 198 с.
15. Манохин, В.Н. Органы советского государственного управления (вопросы формирования) / В.Н. Манохин. – Саратов : Изд. Саратов. ун-та, 1962. – 163 с.
16. Вишняков, В.Г. Структура и штаты органов советского государства / В.Г. Вишняков. – М. : Наука. – 1972. – 278 с.
17. Лазарев, Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1988. – 318 с.
18. Лазарев, Б.М. Компетенция органов государственного управления / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.
19. Габричидзе, Б.М. Конституционный статус органов советского государства / Б.М. Габричидзе. – М. : Юрид. лит., 1982. – 184 с.
20. Авакьян, С.А. Правовое регулирование деятельности местных Советов: Конституционные основы, теория, практика / С.А. Авакьян. – М. : Изд. Моск. гос ун-та, 1980. – 176 с.
21. Лукьянов, Л.И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти: некоторые вопросы истории, теории и практики / Л.И. Лукьянов. – М. : Юрид. лит., – 1978. – 352 с.
22. Шеремет, К.Ф. Конституционный статус исполнительных комитетов местных Советов / К.Ф. Шеремет // Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов : Правовое положение. Основы организации и деятельности / А.А. Безуглов [и др.] ; под ред. Г.В. Барабашева. – М. : Юрид. лит., 1983. – Гл. 1. – С. 3–48.
23. Габричидзе, Б.Н. Организация и деятельность исполкомов как коллегиальных исполнительных и распорядительных органов местных Советов / Б.Н. Габричидзе // Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов : Правовое положение. Основы организации и деятельности / А.А. Безуглов [и др.] ; под ред. Г.В. Барабашева. – М. : Юрид. лит., 1983. – Гл. 1. – С. 49–76.
24. Габричидзе, Б.Н. Городские Советы депутатов / Б.Н. Габричидзе. – М. : Юрид. лит., 1968. – 276 с.
25. Барабашев, Г.В. Районный, городской Совет на современном этапе / Г.В. Барабашев. – М. : Юрид. лит., 1975. – 112 с.
26. Ткаченко, Н.Г. Исполнительный комитет районного городского Совета. (Библиотечка для работников районных, городских Советов) / Н.Г. Ткаченко. – М. : Юрид. лит., 1973. – 96 с.

27. Габричидзе, Б.Н. Аппарат управления местных Советов / Б.Н. Габричидзе. – М. : Юрид. лит., 1971. – 240 с.
28. Габричидзе, Б.Н. Местные органы государственного управления в СССР : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 711 / Б.Н. Габричидзе ; АН СССР. Ин-т государства и права СССР. – М., 1972. – 41 с.
29. Лысенко, В.И. Правовой статус районного в городе Совета народных депутатов: проблемы реализации и совершенствования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В.И. Лысенко ; АН СССР, Ин-т государства и права. – М., 1985. – 21 с.
30. Азовкин, И.А. Местные Советы в системе органов власти / И.А. Азовкин. – М. : Юрид. лит., 1971. – 272 с.
31. Василенков, П.Т. Советы народных депутатов. Организация и деятельность / П.Т. Василенков. – М. : Юрид. лит. – 1983. – 80 с.
32. Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов: Проблемы совершенствования организации и деятельности / И.Ф. Бутко [и др.] ; под ред. И.Ф. Бутко. – Киев : Наук. думка, 1980. – 328 с.
33. Попова, С.М. Организация работы в исполкомах местных Советов / С.М. Попова. – М. : Юрид. лит., 1976. – 96 с.
34. Мальцев, В.А. Принцип подотчетности в системе местного Совета / В.А. Мальцев. – Воронеж : Изд. Воронеж. ун-та, 1981. – 151 с.
35. Москалев, А.В. Подчиненность в системе местных представительных и исполнительно-распорядительных органов государственной власти / А.В. Москалев // Конституционные основы государственного строительства : межвуз. сб. науч. тр. / Свердлов. юрид. ин-т им. Р.А. Руденко ; под ред. Д.Н. Бахраха, М.И. Кукушкина. – Свердловск : Урал. ун-т, 1981. – С. 119–129.
36. Кутафин, О.Е. Компетенция местных Советов / О.Е. Кутафин, К.Ф. Шеремет. – М. : Юрид. лит. – 1986. – 223 с.
37. Шеремет, К.Ф. Проблемы компетенции местных органов государственной власти СССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 711 / К.Ф. Шеремет ; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. – М., 1969. – 37 с.
38. Агеева, Е.А. Формы управленческой деятельности исполкомов местных Советов / Е.А. Агеева. – М. : Юрид. лит., 1973. – 104 с.
39. Кандауров, В. Н. Правовой статус руководителей исполкомов / В.Н. Кандауров // Руководители исполкомов: Правовой статус и организация работы / А.А. Бартышев [и др.] ; отв. ред. В.С. Основин. – М. : Юрид. лит. – 1977. – Гл. 2. – С. 51–63.
40. Селиванов, А.А. Правовое положение и организация работы председателей, заместителей председателей и секретарей исполкомов / А.А. Селиванов // Исполнительный комитет местного Совета народных

депутатов: Правовое положение. Основы организации и деятельности / А.А. Безуглов [и др.] ; под ред. Г.В. Барабашева. – М. : Юрид. лит., 1983. – Гл. 3. – С. 77–103.

41. Абрамович, А.М. Исполкомы областных Советов: руководство капитальным строительством / А.М. Абрамович. – Минск : Наука и техника, 1978. – 95 с.

42. Абрамович, А.М. Проблемы компетенции и деятельности исполкомов областных Советов по руководству капитальным строительством : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А.М. Абрамович ; АН БССР, Ин-т философии и права. - Минск., 1976. – 16 с.

43. Головкин, А.А. Советы народных депутатов / А.А. Головкин. – Минск : Нар. асвета, 1979. – 48 с.

44. Головкин, А.А. Советы Беларуси – звено единой системы Советов Союза ССР / А.А. Головкин // Вопросы государственного строительства : сб. ст. / Бел. гос. ун-т ; под ред. А.А. Головкин. – Минск : Белорус. гос. ун-т, 1973. – С. 3–9.

45. Головкин, А.А. Основные формы организационно-массовой работы исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов // Советское строительство : уч. пособие / А.А. Головкин, А.Н. Крамник, Е.Н. Тагунов ; под ред. А.А. Головкин. – Минск : Высш. школа, 1979. – Гл. 8. – С. 204–212.

46. Крамник, А.Н. Административно-правовая деятельность исполкомов районных Советов депутатов трудящихся: (по материалам районных Советов Белорусской ССР) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : 711 / А.Н. Крамник ; Харьковский юридич. ин-т. – Харьков, 1969. – 19 с.

47. Лейзеров, А.Т. Вопросы развития представительной системы Белорусской ССР / А.Т. Лейзеров // Вопросы государственного строительства : сб. ст. / Белорус. гос. ун-т ; под ред. А.А. Головкин. – Минск : Белорус. гос. ун-т, 1973. – С. 133–149.

48. Шабайлов, В.И. Управление социально-культурным строительством в союзной республике / В.И. Шабайлов. – Минск : Наука и техника, 1974. – 191 с.

49. Шабайлов, В.И. Правовое регулирование социально-культурной деятельности / В.И. Шабайлов. – Минск : Наука и техника, 1981. – 181 с.

50. Крамнік, А.Н. Адміністрацыйныя паўнамоцтва сельскага Савета дэпутатаў працоўных / А.Н. Крамнік. – Мінск : Выд. БДУ імя У.І. Леніна, 1974. – с. 126.

51. Дубовицкий, В.Н. Исполнительная власть в Республике Беларусь: понятие и система органов / В.Н. Дубовицкий. – Минск : Белорус. наука, 2006. – 173 с.

52. Крамник, А.Н. Исполнительная власть и государственное управление / А.Н. Крамник // Юстыцыя Беларусі. – 2011. – №11. – С. 9–11.

53. Матарас, В.Н. Правовые аспекты исполнительной власти в Беларуси история и современность : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В.Н. Матарас ; Белорус. гос. ун-т. – Минск, 1995. – 23 с.

54. Тихомиров, Ю.А., Василевич, Г.А. Государственное управление и перспективы развития / Тихомиров Ю.А., Василевич Г.А. // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2011. – №6. – С. 21–25.

55. Тихомиров, Ю.А. Государственное управление: тенденции и перспективы / Ю.А. Тихомиров, Г.А. Василевич. – Право.by. – 2012. – №2. – С. 105–109.

56. Гарбуз А.А. О принципах местного управления и самоуправления в Республике Беларусь / А.А. Гарбуз // Проблемы управления. – 2016. - №3 (60). – С. 121-124.

57. Гавриленко, В.Г. Местное управление и самоуправление / В.Г. Гавриленко. – Минск : Право и экономика, 2005. – 163 с.

58. Демичев, Д.М. Местное управление и самоуправление : теория, история, современность // Местное управление и самоуправление: история и современность: материалы Междунар. науч.-теоретич. конф. студентов, магистрантов и аспирантов, Минск, 16 дек. 2008 г. / Белорус. гос. экономич. ун-т ; ред кол.: И.В. Вишневская [и др.]. – Минск : БГЭУ, 2009. – С. 3–16.

59. Кодавбович, В.А. Правовая природа органов местной власти / В.А. Кодавбович // Юстыцыя Беларусі. – 2011. – №12. – С. 34–37.

60. Кивель, В.Н. Организация местного самоуправления / В.Н. Кивель // Местное самоуправление в Беларуси / Кивель В.Н. [и др.] ; под ред. И.П. Сидорчук. – Минск : Топник, 2007. – 416 с.

61. Сапелкин, Е.П. Местное управление и самоуправление в Республике Беларусь: современные технологии, перспективы развития / Е.П. Сапелкин, Т.С. Масловская. – Минск : БГУ, 2006. – 239 с.

62. Тагунов, Д.Е. Актуальные проблемы совершенствования правового обеспечения местного управления и самоуправления в Республике Беларусь / Д.Е. Тагунов, Е.И. Мархотко // Проблемы управления. – 2008. – № 3 (28). – С. 89–93.

63. Шабайлов, В.И. Ключевая реформа: реформирование местного самоуправления / В.И. Шабайлов // Чалавек. Грамадства. Свет. – 2004. – №2. – С. 3–20.

64. Шинкарев, В.В. Местное самоуправление : проблемы реформирования : монография / В.В. Шинкарев. – Минск : БГПУ, 2005. – 147 с.

65. Кодавбович, В.А. Административно-территориальное устройство и местное самоуправление в Беларуси: состояние и перспективы / В.А. Кодавбович // Юридический журнал. – 2006. – №1. – С. 16-21.

66. Касцюк, М.П., Трацяк, С.А. Мясцовае кіраванне і самакіраванне ў Беларусі: гісторыя і сучаснасць / М.П. Касцюк, С.А. Трацяк // Проблемы управления. – 2017. - №1 (63). – С. 13-20.

67. Яскевич, Я.С., Клинова, Е.В. Местное управление и самоуправление в Республике Беларусь: динамика, структурно-функциональные особенности и демократические ценности / Я.С. Яскевич, Е.В. Клинова // Проблемы управления. – 2017. - №1 (63). – С. 54-61.

68. Курак, А.И. Организационно-правовая деятельность органов местного управления, самоуправления и внутренних дел в обеспечении правопорядка / автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. / А.И. Курак ; БГУ. – Минск, 2002. – 20 с.

69. Василевич, Г.А. Конституционализация правового статуса органов государственной власти / Г.А. Василевич // Конституция Республики Беларусь 16-летний опыт применения : материалы круглого стола, состоявш. 15 мар. 2010 г. на юрид. фак. Белор. гос. ун-та / Белорус. гос. ун-т ; науч. ред. Г.А. Василевич. – Минск : Право и экономика, 2010. – С. 9–19.

70. Карпович, Н.А. Конституционные основы местного самоуправления в Республике Беларусь / Н.А. Карпович // Проблемы управления. – 2017. - №1 (63). - С. 39-47.

71. Крамник, А.Н. Некоторые вопросы правового статуса органов местного самоуправления / А.Н. Крамник // Государственно-правовое строительство в Республике Беларусь в контексте европейских правовых процессов : материалы междунар. науч. конф., Гродно, 20-21 марта 2004 г. : в 2 ч. / под ред. И.В. Гущина. – Гродно : ГрГУ, 2004. – Ч. 1. – С. 186–188.

72. Бержанин, А.А. О повышении эффективности работы органов власти первичного уровня / А.А. Бержанин, Н.С. Березина, А.И. Вершун // Проблемы управления. – 2006. - №6. – С. 91–92.

73. Бодак, А.Н. Правовые акты местных органов управления и самоуправления: новое в законодательстве, перспективы совершенствования / А.Н. Бодак // Юстыцыя Беларусі. – 2011. – №10. – С. 14–18.

74. Василевич, Г.А. Нормативные правовые акты государственных органов Республики Беларусь / Г.А. Василевич. – Минск : Право и экономика, 2001. – 235 с.

75. Чагина, Е.П. Взаимодействие высших органов власти и местных органов управления и самоуправления в Республике Беларусь / Е.П. Чагина. – Минск : Веды, 2001. – 26 с.

76. Луговский С.Г. Место органов местного управления и самоуправления в системе субъектов обеспечения общественной безопасности в Республике Беларусь / С.Г. Луговский // Вестник Академии МВД Республики Беларусь: научно-технический журнал. – 2017. - №2. – С.142-146.
77. Кодавбович, В. Конституционные основы местного самоуправления в Республике Беларусь, Российской Федерации и Украине: сравнительно-правовой анализ / В. Кодавбович // Юстыцыя Беларусі. – 2013. - №5. – С. 45 .
78. Большой энциклопедический словарь: в 2 т. / А.М. Прохоров [гл. ред.] – М. : Сов. энциклопедия, 1991. – Т. 2. – 768 с.
79. Якимов, А.Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы) / А.Ю. Якимов // Государство и право. – 2003. – №4. – С. 6–10.
80. Халфина, Р.О. Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина. – М. : Юрид. лит. – 1974. – 351 с.
81. Забелов, С.М. Административное право: курс интенсивной подготовки / С.М. Забелов, Д.Е. Тагунов. – Минск : ТетраСистемс, 2007. – 272 с.
82. Гавриленко, Д.А. Административное право : уч. пособие / Д.А. Гавриленко, С.Д. Гавриленко ; под ред. Д.А. Гавриленко. – Минск : Амалфея, 2002. – 414 с.
83. Каменков, В.С. Правовой статус спортивной федерации / В.С. Каменков // Вестн. Высшего Хозяйственного суда Респ. Беларусь. – 2010. – №1. – С. 173–179.
84. Кобзарев Ф.М. Прокуратура России: правовое положение и перспективы развития : Лекция / Ф.М. Кобзарев. – М.: Моск. психолого-социальный ин-т, 2002. – 77 с.
85. Бахрах, Д.Н. Система субъектов советского административного права / Д.Н. Бахрах // Советское государство и право. – 1986. – №2. – С. 41–48.
86. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М. : Инфра-М., 1999. – 790 с.
87. Тихомирова, Л.В., Юридическая энциклопедия / Л.В. Тихомирова, М.Ю. Тихомиров; под ред. М.Ю. Тихомирова ; 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 2006. – 972 с.
88. Стариков, Ю.Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Ю.Н. Стариков. – М. : Норма : Норма-ИнфраМ, 2002. – Т.1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – 728 с.
89. Бачило, А.П. Сравнительное административное право : кратк. курс лекций для студ. юрид. фак. / А.П. Бачило, Н.Е. Сокол. – Минск : НООО «БИП-С», 2003. – 282 с.

90. Теория государства и права: уч. для юрид. ВУЗов / Ю.А. Дмитриев [и др.] ; под общ. ред. А.С. Пиголкина. – М. : Городец, 2003. – 544 с.

91. Смоленский, М.Б. Субъекты административного права Российской Федерации / М.Б. Смоленский // Административное право: уч. для ВУЗов / Н.В. Бровко, М.Б. Смоленский, Ю.А. Соколова. – М. : ИКЦ «МарТ», Ростов н/Д : изд. центр «МарТ». – Гл. 5. – С. 46–67.

92. Кеник, К.И. Правовой статус государственного служащего: понятие и содержание / К.И. Кеник // Весн. Гродз. дзярж. ун-та ім. Я. Купалы. – 2006. – №2. – С. 112–116.

93. О государственной службе в Республике Беларусь : Закон Респ. Беларусь, от 14 июня 2003 г. №204-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 30.05.2013 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

94. О статусе военнослужащих : Закон Респ. Беларусь от 04 янв. 2010 г. №100-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 10.07.2012 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

95. О таможенном регулировании в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 10 янв. 2014 г. № 12-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

96. Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей [Электронный ресурс] : принят Палатой представителей 31 мая 2006 г. : одобрен Советом Респ. 16 июня 2006 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 04 янв. 2014 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

97. Бахрах, Д.Н. Административное право : уч. для студ. юрид. ВУЗов и фак. : часть общая / Д.Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1993. – 308 с.

98. Крамник, А.Н. Понятие и виды субъектов управленческого права / А.Н. Крамник // Административное право. В 2 ч. Ч. 1. Управленческое право : учебник / А.Н. Крамник, О.И. Чуприс. – Минск : Изд. центр БГУ, 2013. – Гл. 6. – С. 149–155.

99. Вішнеўскі, А.Ф. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі : вуч. дапамож. / А.Ф. Вішнеўскі. – Мінск : Экаперспектыва, 2000. – 319 с.

100. Сорокина, В.В. Образование Советов в Беларуси в 1917 г. / В.В. Сорокина // Вопросы государственного строительства : сб. ст. / Белорус. гос. ун-т / под ред. А.А. Головки. – Минск : Изд. БГУ, 1973. – С. 99–102.

101. Доўнар, Т.І. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі : вуч. дапамож. / Т.І. Доўнар. – Мінск : ДІКСТ БДУ, 2011. – 552 с.

102. Круталевич, В.А. Очерки истории государства и права Беларуси / В.А. Круталевич. – Минск : Право и экономика, 2007. – 824 с.
103. Сокол, С.Ф. История государства и права Беларуси : курс лекций / С.Ф. Сокол, В.А. Владимиров. – Минск : Бип-С Плюс, 2007. – 127 с.
104. Круталевич В. А., Гісторыя дзяржавы і права Беларусі (1917—1945 гг.) / В. А. Круталевич, І. А. Юхо; 2-е выд. - Мінск: Беларуская навука, 2000. – 238 с.
105. Чудаков, М.Ф. Белорусское советское конституционное право в составе СССР. Особенности конституционного процесса в советский период / М.Ф. Чудаков // Науч. труды Акад. управл. при Президенте Респ. Беларусь. – Минск : Ред. изд. центр. Акад. управл. при Президенте Респ. Беларусь. – 2004. – Вып. 4. – С. 484–508.
106. Чудаков, М.Ф. Конституционный процесс в Беларуси (От Привилея Казимира до Конституции Республики Беларусь) : монография / М.Ф. Чудаков ; Акад. управл. при Президенте Респ. Беларусь. – Изд. 2-е испр. и доп. – Минск : Акад. управл. при Президенте Респ. Беларусь, 2008. – 290 с.
107. Подупейко, А.А. Местное управление и самоуправление в Республике Беларусь / А.А. Подупейко // Конституционное право Республики Беларусь : в понятиях и схемах / С.П. Чигринов [и др] ; под общ. ред. А.И. Сухарковой. – Минск : Амалфея, 2002. – С. 256–282.
108. Лещенко, С.К. Правовое положение государственной налоговой службы Республики Беларусь : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / С.К. Лещенко ; Белорус. гос. ун-т. – Минск, 1999.
109. Аверьянов, В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры / В.Б. Аверьянов : под ред. В.В. Цветкова. – Киев : Наук. думка, 1990. – 145 с.
110. Габричидзе, Б.Н. Система местных органов государственного управления в СССР / Б.Н. Габричидзе // Советское государство и право. – 1970. – №3. – С. 49–57.
111. Городецкий А.В. Система государственных органов союзной республики : (На материалах УССР) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : (12.00.02) / А.В. Городецкий ; МГУ им. М. В. Ломоносова. – М., 1985. – 24 с.
112. Колпаков, К.А. Принцип подконтрольности и подотчетности в системе представительных органов государственной власти союзной республики : (На материалах Казахской ССР) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : (12.00.02) / К.А. Колпаков ; Том. гос. ун-т им. В. В. Куйбышева. – Томск, 1988. – 20 с.

113. Бержанин, А.А. Местные исполнительные и распорядительные органы : эффективность управления / А.А. Бержанин // Проблемы управления. – 2007. – №3 (24). – С. 146–152.

114. Габричидзе, Б.Н. Организация и деятельность исполкомов как коллегиальных исполнительных и распорядительных органов местных Советов / Б.Н. Габричидзе // Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов : Правовое положение. Основы организации и деятельности / А.А. Безуглов [и др.] ; под ред. Г.В. Барабашева. – М. : Юрид. лит., 1983. – Гл. 2. – С. 49–76.

115. Демочкин, Н.Н. Власть народа: формирование, состав и деятельность Советов в условиях развитого социализма / Н.Н. Демочкин. – М. : Мысль, 1978. – 278 с.

116. Тодорский, Ю.В. Участие граждан в деятельности местных органов государственного управления / Ю.В. Тодорский // Гражданин и аппарат управления в СССР / А.П. Алехин [и др.] ; отв. ред. Б. М. Лазарев. – М. : Наука, 1982. – С. 61–65.

117. Козлов, Ю.М. Соотношение государственного и общественно-управления в СССР / Ю.М. Козлов. – М. : Юрид. лит., 1966. – 215 с.

118. Банных, М.П. Участие общественности в деятельности исполкомов местных Советов / М.П. Банных. – М. : Юрид. лит., 1972. – 152 с.

119. Слива, А.Я. Организация и деятельность городских Советов народных депутатов: (Организационно-правовые основы) : уч. пособие / А.Я. Слива. – М. : ВЮЗИ, 1982. – 68 с.

120. Тряков, И.В. Кадры местных Советов : формирование, обучение / И.В. Тряков. – М. : Юрид. лит., 1987. – 128 с.

121. Сергиенко, Л.А. Оптимизация структуры и штатов органов управления / Л.А. Сергиенко // Проблемы эффективности работы управленческих органов / под ред. Ю.А. Тихомирова. – М. : Наука, 1973. – Гл. 2. – С. 151–171.

122. Крамник, А.Н. Органы государственного управления общей компетенции на местном уровне // Административное право. В 2 ч. Ч. 1. Управленческое право : учебник / А.Н. Крамник, О.И. Чуприс. – Минск : Изд. центр БГУ, 2013. – Гл. 23. – С. 523–554.

123. Чуприс, О.И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь : монография / О.И. Чуприс. – Минск : Право и экономика, 2009. – 310 с.

124. Чуприс, О.И. Государственная служба в органах государственного управления и аппаратах представительных, судебных, прокурорских органов (государственная аппаратная служба) / О.И. Чуприс // Административное право. В 2 ч. Ч. 1. Управленческое право : учебник /

А.Н. Крамник, О.И. Чуприс. – Минск : Изд. центр БГУ, 2013. – Гл. 11. – С. 218–249.

125. Тиковенко, А.Г. Институт государственной службы Республики Беларусь: природа, состояние и роль на современном этапе / А.Г. Тиковенко // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. трудов / редкол.: В.И. Семенков [и др.]. – Минск : Право и экономика, 2006. – С. 183–190.

126. Краснобаева, Л.А. Правовая основа права граждан на равный доступ к государственной службе / Л.А. Краснобаева // Изв. Гомел. гос. ун-та им. Ф. Скорины. Сер. гуманитар. наук. – 2011. – №3. – С. 54–60.

127. Крамник, А.Н. Служба государственного сектора / А.Н. Крамник // Юстыцыя Беларусі. – 2009. – № 1. – С. 31–35.

128. Чуприс, О.И. Административно-правовые подходы к оптимизации организационно-структурной составляющей органов государственного управления / О.И. Чуприс // Право.by. – 2015. – №4(36). – С. 70–74.

129. Березина, Н.С. Местная исполнительная власть: формирование организационной структуры / Н.С. Березина, Е.И. Широкая // Проблемы управления. – 2007. – №2(23). – С. 84–90.

130. Гавриленко, В.Г. Юридическая энциклопедия / В.Г. Гавриленко, Н.И. Ядевич. – Минск : Право и экономика, 2001. – 1000 с.

131. Белорусская юридическая энциклопедия : в 4-х т. / редкол.: С.А. Балашенко [и др.]. – Минск : ГИУСТ БГУ, 2009. – Т. 2. – 584 с.

132. Козелецкий, И.В. Министерства Республики Беларусь в системе органов исполнительной власти : / И.В. Козелецкий ; Минск : Право и экономика, 2006. – 141 с.

133. Чуприс, О.И. Проблемы правового закрепления компетенции органов государственного управления в Республике Беларусь / О.И. Чуприс // Изв. Гомел. гос. ун-та им. Ф. Скорины. Сер. соц.-экономич. и обществ. наук. – 2012. – №3 (72). – С. 85–91.

134. Петров, П.И. Советское административное право : часть общая / П.И. Петров. – Изд. Ленингр. ун-та, 1970. – 304 с.

135. Смоленский, М.Б. Управление, государственное управление и исполнительная власть / М.Б. Смоленский // Административное право : уч. для ВУЗов / Н.В. Бровка, М.Б. Смоленский, Ю.А. Соколова. – М. : ИКЦ «МарТ», Ростов н/Д : изд. центр «МарТ», 2003. – Гл. 9. – С. 126–139.

136. Административное право : учебник / Л.М. Рябцев [и др.] ; под общ. ред. Л.М. Рябцева. – Минск : Амалфея, 2013. – 416 с.

137. Мах, И.И. Административное право : курс лекций / И.И. Мах. – Минск : Амалфея, 2012. – 639 с.

138. Обращение Минского Совета рабочих и солдатских депутатов к населению города Минска и окрестностей : Приказ Исполнительного комитета Минского Совета рабочих и солдатских депутатов, 25 окт. 1917 г., №1 //

139. Об организации местного самоуправления: Обращение Минского Совета рабочих и солдатских депутатов к населению города Минска и окрестностей, 25 окт. 1917 г. // История Советской Конституции. (В документах). 1917–1956 / под общ. ред. С.С. Студеникина. – М. : Госюриздат, 1957. – С. 93–96.

140. Курскова, Г.Ю. Правовые основы становления и развития местных органов власти советского государства [Электронный ресурс] / Г.Ю. Курскова// режим доступа: [http:// pravorggu.ru /2004_2/ 19kurskova-pravovuye_osnovu_17.shtml](http://pravorggu.ru/2004_2/19kurskova-pravovuye_osnovu_17.shtml). – дата доступа : 16.06.2015.

141. О правах и обязанностях Советов: Инструкция Народного комиссариата внутренних дел РСФСР, 6 янв. 1918 г. // История Советской Конституции. (В документах). 1917–1956 / под общ. ред. С.С. Студеникина. – М. : Госюриздат, 1957. – С. 96–97.

142 Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики 1918 г. // История Советской Конституции. (В документах). 1917–1956 / под общ. ред. С.С. Студеникина. – М. : Госюриздат, 1957. – С. 96–97.

143. О точном соблюдении законов: Постановлением Чрезвычайного VI Всероссийского съезда Советов, 8 нояб. 1918 г. // История Советской Конституции. (В документах). 1917–1956 / под общ. ред. С.С. Студеникина. – М. : Госюриздат, 1957. – С. 164–165.

144. Резолюции и Постановления VIII съезда Рабочекрестьянской партии большевиков, 18-23 марта 1919 г. // История Советской Конституции. (В документах). 1917–1956 / под общ. ред. С.С. Студеникина. – М. : Госюриздат, 1957. – С. 202–205.

145. О советском строительстве : Постановление VII Всероссийского съезда Советов, 12 дек. 1919 г. // История Советской Конституции. (В документах). 1917–1956 / под общ. ред. С.С. Студеникина. – М. : Госюриздат, 1957. – С. 216–222
145. О советском строительстве : Постановление VIII Всероссийского съезда Советов, 29 дек. 1920 г. // История Советской Конституции. (В документах). 1917–1956 / под общ. ред. С.С. Студеникина. – М. : Госюриздат, 1957. – С. 216–222.

146. О советском строительстве : Постановление VIII Всероссийского съезда Советов, 29 дек. 1920 г. // История Советской Кон-

ституции. (В документах). 1917–1956 / под общ. ред. С.С. Студеникина. – М. : Госюриздат, 1957. – С. 260–265.

147. Конституция Советской Социалистической Республики Белоруссии 1919 г. : Принята I Съездом Советов БССР 03 дек. 1919 г. // История Советской Конституции. (В документах). 1917–1956 / под общ. ред. С.С. Студеникина. – М. : Госюриздат, 1957. – С. 187–190.

148. Дополнения к Конституции Советской Социалистической Республики Белоруссии 1919 г. : Приняты II Съездом Советов БССР 17 дек. 1920 г. // История Советской Конституции. (В документах). 1917–1956 / под общ. ред. С.С. Студеникина. – М. : Госюриздат, 1957. – С. 251–257.

149. Моргунский С.П., Кучинский В.А. Белорусское государство в период восстановления народного хозяйства (1921-1925 годы) / С.П. Моргунский, В.А. Кучинский // История государства и права Белорусской ССР: в 2 т. Т. 1 (1917-1936 гг.) / редкол. С.П. Моргунский [и др.]; Минск : Наука и техника, 1976. – С. 175-190.

150. Елизаров, С.А. Формирование и функционирование системы административно-территориального деления БССР (1919–1991 гг.) / С. А. Елизаров. – Гомель : ГГТУ им. П. О. Сухого, 2009. – 222 с.

151. Кучинский В.А., Злотник М.И. Государство и право Белорусской ССР в период социалистической индустриализации и коллективизации 1926-1932 гг. / В.А. Кучинский М.И. Злотник // История государства и права Белорусской ССР: в 2 т. Т. 1 (1917-1936 гг.) / редкол. С.П. Моргунский [и др.]; Минск : Наука и техника, 1976. – С. 321-332.

152. Конституция Белорусской Советской Социалистической Республики 1927 г. : Принята на VIII Всебелорусском съезде Советов, 11 апр. 1927 г. // История Советской Конституции. (В документах). 1917-1956 / под общ. ред. С.С. Студеникина. – М. : Госюриздат, 1957. – С. 589–603.

153. Конституция Белорусской Советской Социалистической Республики 1937 г. : Принята Чрезвычайным XII Съездом Советов Белорусской ССР 19 февр. 1937 г. // Сборник Законов Белорусской ССР и Указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР. 1938–1967. В 2-х т. – Минск : Беларусь, 1968. – Т.1 – С. 27–46.

154. О районном Совете депутатов трудящихся Белорусской ССР : Закон Белорусской Советской Социалистической Республики, 15 июля 1971 г. – Минск : Беларусь, 1971. – 144 с.

155. О городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся Белорусской ССР : Закон Белорусской Советской Социалистической Республики, 15 июля 1971 г. // Законы о городских, районных в городах

Советах депутатов трудящихся союзных республик. – М.: Известия, 1972. – С. 96-134 с.

156. Конституция Белорусской Советской Социалистической Республики от 14 апр. 1978 г. – Минск : Беларусь, 1978. – 61 с.

157. О районном Совете народных депутатов Белорусской ССР : Закон Белорусской Советской Социалистической Республики от 14 дек. 1979 года. – Минск : Беларусь, 1980. – 94 с.

158. О городском, районном в городе Совете народных депутатов Белорусской ССР : Закон Белорусской Советской Социалистической Республики от 14 дек. 1979 года. – Минск : Беларусь, 1980. – 94 с.

159. О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР : Закон Белорусской ССР, 20 февр. 1991 г., №617-ХІІ // Ведомости Верховного Совета Белорусской ССР. – 1991. – №11. – ст.122.

160. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

161. О состоянии работы по предупреждению краж, обеспечению сохранности товарно-материальных ценностей на объектах с их хранением, обеспечению личной и имущественной безопасности граждан : решение Горецкого районного исполнит. комитета, 18 июля 2012 г., № 10 // Горецкий районный исполнит. комитет. – Горки : [б. и.], 2012. – 3 с.

162. О состоянии законности и правопорядка, безопасности жизнедеятельности на территории Кормянского района в 2011 году : решение Кормянского районного исполнит. комитета, 24 февр. 2012 г., №02-117 // Кормянский районный исполнит. комитет. – Корма : [б. и.], 2012. – 3 с.

163. О состоянии криминогенной обстановки и принимаемых мерах по профилактике преступлений и правонарушений на территории района : решение Буда-Кошелевского районного исполнит. комитета, 23 мар. 2012 г., №182 // Буда-Кошелевский районный исполнит. комитет. – Буда-Кошелево : [б. и.], 2012. – 2 с.

164. Об основах деятельности по профилактике правонарушений [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 04 янв. 2014 г., № 122-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 09.01. 2018 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

165. О выполнении решений Могилевского областного исполнительного комитета от 12 марта 2011 г. №5-18 «О выполнении органами местного управления требований Закона Республики Беларусь «Об осно-

вах деятельности по профилактике правонарушений» и итогах выполнения Государственной программы национальных действий по предупреждению и предотвращению пьянства и алкоголизма на 2006-2010 годы», Шкловского районного исполнительного комитета от 16 февраля 2011 г. №4-8 «О реализации требований закона Республики Беларусь от 10 ноября 2008 года «Об основах деятельности по профилактике правонарушений»: решение Шкловского районного исполнит. комитета, 02 нояб. 2011г., №24-6 // Шкловский районный исполнит. комитет, – Шклов : [б. и.], 2011. – 3 с.

166. О ходе выполнения решения Кормянского районного исполнительного комитета от 25 января 2011 г. №01-32 «Об утверждении мероприятий по улучшению условий и охраны труда на 2011-2015 годы» и состоянии охраны труда и производственного травматизма на предприятиях Кормянского района : решение Кормянского районного исполнит. комитета, 24 февр. 2012 г., №02-119 // Кормянский районный исполнит. комитет. – Корма : [б. и.], 2012. – 2 с.

167. Тагунов, Д.Е. Актуальные проблемы совершенствования правового обеспечения местного управления и самоуправления в Республике Беларусь / Д.Е. Тагунов, Е.И. Мархотко // Проблемы управления. – 2008. – №3 (28). – С. 89–93.

168. Регламент Кормянского районного исполнительного комитета : утв. решением Кормянского районного исполнит. комитета, 30 июня 2014 г., №06-439 // Кормянский районный исполнит. комитет. – г.п. Корма : [б. и.], 2014. – 16 с.

169. Регламент Смолевичского районного исполнительного комитета : утв. решением Смолевичского районного исполнит. комитета, 22 окт. 2007 г., №2628 : в ред. решения Смолевичского районного исполнит. комитета от 12.07.2010 г. // Смолевичский районный исполнит. комитет. – Смолевичи : [б. и.], 2010. – 8 с.

170. Регламент Жабинковского районного исполнительного комитета : утв. решением Жабинковского районного исполнит. комитета, 10 окт. 2017 г., №1290 г. // Жабинковский районный исполнит. комитет. – Жабинка : [б. и.], 2017. – 1 с.

171. Регламент Волковысского районного исполнительного комитета утв. решением Волковысского районного исполнит. комитета, 18 июля 2011 г., №665 : в ред. решения Волковысского районного исполнит. комитета от 12.07.2010 г // Волковысский районный исполнит. комитет. – Волковыск : [б. и.], 2011. – 20 с.

172. О Совете Министров Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 23 июля 2008 № 424-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 17.07. 2018 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Респ.

публики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

173. Круталевич, В.А. Республика Беларусь: административно-территориальное устройство / В.А. Круталевич. – Минск : Право и экономика, 2001. - 268 с.

174. Государственные органы и организации Беларуси. Официальный портал Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс] // режим доступа : http://president.gov.by/ru/gosorgans_ru., дата доступа : 21.02.2018.

175. Административно-территориальное деление Беларуси. Архивы Беларуси [Электронный ресурс] // режим доступа : <http://archives.gov.by/index.php?id=989746>; дата доступа : 21.02.2018.

176. Численность населения на 1 января 2017 года по областям Республики Беларусь Официальная статистика. Национальный статистический комитет Республики Беларусь [Электронный ресурс] // режим доступа : http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/ssrd-mvf_2/natsionalnaya-stranitsa-svodnyh-dannyh/naselenie_6/dinamika-chislennosti-naseleniya, дата доступа : 21.02.2018.

177. Об установлении штатной численности Гомельского городского, районных, городских (городов районного подчинения), поселкового, сельских исполнительных комитетов и администраций районов города : решение Гомельского областного исполнит. комитета, 28 мар. 2018 г., №264 // Гомельский областной исполнит. комитет. – Гомель : [б. и.], 2018. - 5 с.

178. О состоянии работы по рассмотрению обращений граждан и юридических лиц в Гомельской области : решение Гомельского областного исполнит. комитета, 17 мар. 2017 г., №25 // Гомельский областной исполнит. комитет. – Гомель : [б. и.], 2017. - 6 с.

179. Об итогах работы отраслей народного хозяйства и исполнении бюджета за 9 месяцев 2012 г. и задачах по успешному завершению производственной программы : решение Шкловского районного исполнит. комитета, 17 окт. 2012 г., №25-2 // Шкловский районный исполнит. комитет. – Шклов : [б. и.], 2012. - 6 с.

180. О работе учреждений образования района по развитию образовательной интеграции детей с особенностями психофизического развития : решение Буда-Кошелевского районного исполнит. комитета, 28 сент. 2012 г., №608 // Буда-Кошелевский районный исполнит. комитет, – Буда-Кошелево : [б. и.], 2012. – 2 с.

181. О работе учреждений культуры Жлобинского района по организации досуга сельского населения : решение Жлобинского районно-

го исполнит. комитета, 23 мар. 2012 г., №609 // Жлобинский районный исполнит. комитет, – Жлобин : [б. и.], 2012. – 2 с.

182. О состоянии транспортного обслуживания населения района : решение Жлобинского районного исполнит. комитета, 27 нояб. 2012 г., №2751 // Жлобинский районный исполнит. комитет, – Жлобин : [б. и.], 2012. – 2 с.

183. О работе отдела внутренних дел Шкловского райисполкома совместно с организациями района по обеспечению сохранности государственного имущества : решение Шкловского районного исполнит. комитета, 20 июня 2012 г., №14-4 // Шкловский районный исполнит. комитет. – Шклов : [б. и.], 2012. – 4 с.

184. О профилактике гибели и травматизма детей на территории Гомельского района : решение Гомельского районного исполнит. комитета, 25 авг. 2014 г., №22-2 // Гомельский районный исполнит. Комитет. – Гомель : [б. и.], 2014. – 2 с.

185. Отчет директора частного сельскохозяйственного унитарного предприятия «Андреевка» Дубеня Н.В. о проводимой идеологической работе в трудовом коллективе : решение Буда-Кошелевского районного исполнит. комитета, 25 мая 2012 г., №328 // Буда-Кошелевский районный исполнит. комитет, – Буда-Кошелево : [б. и.], 2012. – 2 с.

186. Про місцеві державні адміністрації : Закон України, 9 апр. 1999 г., N 586-XIV : в ред. Закона Украины от 27.03.2014 г. [Электронный ресурс] // Верховная Рада Украины : официальный веб-портал. – Режим доступа : http://kodeksy.com.ua/ka/o_mestnyh_gosudarstvennyh_administracijah.htm- Дата доступа : 04.02.2019.

187. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан [Электронный ресурс]: Закон Республики Казахстан, 23 янв. 2001 г., № 148-II : в ред. Закона Респ. Казахстан от 08.01.19 г. // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. – Режим доступа : <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148> – Дата доступа : 08.02.2019 г.

188. Чуприс, О.И. Обязательство по соблюдению ограничений, установленных законом «О борьбе с коррупцией»: анализ правового регулирования / О.И. Чуприс // Юстыцыя Беларусі. – 2012. – №5. – С. 41–42.

189. Основные направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь [Электронный ресурс] : утв. Законом Респ. Беларусь от 14 нояб. 2005 г. № 60-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.06.2015 г. //

ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

190. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 9 нояб. 2010 г., № 575 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 24.01.2014 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

191. Лукашенко А.Г. Возрождение малых городов и поселков - приоритетная задача социально-экономического развития страны [Электронный ресурс] : стенограмма выступления Президента Респ. Беларусь на постоянно действ. семинаре руководящих работников респ. и местных гос. органов, 30 нояб. 2007 г. / А.Г. Лукашенко. – Режим доступа: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/vozrozhdenie-malyx-i-srednix-gorodov-neobходимо-razvernut-v-obschenatsionalnyj-proekt-2670. Дата доступа: 13.03.2018

192. Щепачев, В.А. О формах взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти / В.А. Щепачев // Конституционное и муниципальное право. – 2010. - №12. – С. 45-48.

193. Бельский, К.С. Феноменология административного права / К.С. Бельский ; Смоленский гуманит. ун-т. – Смоленск : Изд. СГУ, 1995. – 144 с.

194. Об объединении районов и городов областного подчинения Республики Беларусь, имеющих общий административный центр [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 14 янв. 2013 г., № 27 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

195. Об объединении Мозырского района и города Мозыря в одну административно-территориальную единицу [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 30 авг. 2007 г., № 396 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

196. Положение о порядке назначения на должности и освобождения от должностей руководителей и других членов местных исполнительных и распорядительных органов [Электронный ресурс]: утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 22 февр. 2011 г., №66 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 27.05.2013 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

197. Перечень должностей руководящих работников государственных органов и иных организаций, включаемых в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь [Электронный ресурс]: утв. Указом

Президента Респ. Беларусь, 08 нояб. 2001 г., № 644: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 30.11.2017 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

198. О порядке рассмотрения кадровых вопросов в Оршанском районном исполнительном комитете [Электронный ресурс]: решение Оршанского районного исполнительного комитета, 14 дек. 2016 г., №1802 // ЭТАЛОН. Решения органов местного управления и самоуправления / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

199. Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения кадровых вопросов в Малоритском районном исполнительном комитете [Электронный ресурс]: решение Малоритского районного исполнит. комитета, 22 февр. 2013 г., № 167 : в ред. решения от 04.12.2018 г. // ЭТАЛОН. Решения органов местного управления и самоуправления / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

200. Лукашенко, А.Г. Предприимчивость, инициатива и ответственность каждого – достойное будущее страны [Электронный ресурс]: послание Президента Респ. Беларусь белорус. народу и Нац. собранию Респ. Беларусь, 21 апр. 2011 г. / А.Г. Лукашенко // Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь. – Режим доступа : <http://www.president.gov.by/press116504.html#doc>. – Дата доступа : 18.03.2013.

201. Василевич, Г.А. Институт президентства в системе государственной власти Республики Беларусь / Г.А. Василевич, В.И. Семенов // Вестник молодежного научного общества. – 2000. – №5–6. – С. 7–12.

202. О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Директива Президента Респ. Беларусь, 31 декабря 2010 г., № 4 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

203. Александр Лукашенко посетил агрогородок Ольшаны в Брестской области [Электронный ресурс] : сообщение пресс-службы Президента Республики Беларусь, 13 апр. 2012 г. // Официальный интернет-портал Президента Респ. Беларусь. – Режим доступа : <http://www.president.gov.by/press130399.html#doc>. – Дата доступа 18.03.2013.

204. Положение об администрации Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс]: утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 14 февр. 2017 г., № 40 Об оптимизации Администрации Президента: в ред. от 28.02.2018 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

205. Государственная программы устойчивого развития села на 2011-2015 годы [Электронный ресурс]: утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 01 авг. 2011 г., №342 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 17.11.2014 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

206. О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 15 окт. 2007 г., №498 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 09.10.2017 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

207. О мерах по выполнению заданий на 2013 год по строительству жилых домов [Электронный ресурс]: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 06 нояб. 2012 г., №1023 : в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 30.09.2013 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

208. Об утверждении единого перечня административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, внесении дополнения в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 февраля 2009 г. № 193 и признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 17 февраля 2012 г., № 156 : в ред. Постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 15.01.2019 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

209. Государственная программа развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2016-2020 годы [Электронный ресурс]: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 11 мар. 2016 г., № 196 : в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 22.11.2018 г // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

210. Об обеспечении организаций горюче-смазочными материалами для проведения уборочных и осенних полевых работ [Электронный ресурс]: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 03 июня 2013 г., № 445 : в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 10.07.2013 г // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

211. О сроках сбора, заготовки (закупки) в 2014 году ягод брусники и клюквы на территории Брестской области [Электронный ресурс] : решение Брестского областного исполнит. комитета, 18 августа 2014 г., №630 // ЭТАЛОН. Решения органов местного управления и самоуправления / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

212. О некоторых мерах по реализации Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 8 января 2013 года №15 в ред. решения от 23.05.2017 [Электронный ресурс] : решение Гомельского областного исполнит. комитета, 27 мая 2013 г., №516 // ЭТАЛОН. Решения органов местного управления и самоуправления / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

213. О некоторых вопросах государственной регистрации и ликвидации (прекращения деятельности) субъектов хозяйствования в Брестской области : решение Брестского областного исполнит. комитета, 10 июня 2013 г., №375 [Электронный ресурс] : в ред. решения Брестского областного исполнит. комитета от 23.02.2018 г. // ЭТАЛОН. Решения органов местного управления и самоуправления / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

214. Об утверждении схемы землеустройства Вилейского района Минской области [Электронный ресурс] : решение Минского областного исполнит. комитета, 19 нояб. 2012 г., № 1441 // ЭТАЛОН. Решения органов местного управления и самоуправления / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

215. Об итогах исполнения бюджета Буда-Кошелевского района за 9 месяцев 2012 года : решение Буда-Кошелевского районного исполнит. комитета, 26 окт. 2012 г., №674 / Буда-Кошелевский районный исполнит. комитет. – Буда-Кошелево : [б. и.], 2012. – 2 с.

216. Протокол поручений, данных на аппаратном совещании 21 января 2013 г. : протокол поручений, 21 янв. 2013 г. // Шкловский районный исполнит. комитет. – Шклов : [б. и.], 2013. – 2 с.

217. Протокол поручений председателя Ветковского районного исполнительного комитета, данных на аппаратном совещании : протокол поручений, 26 сент. 2011 г., №35 // Ветковский районный исполнит. комитет. – Ветка : [б. и.], 2011. – 3 с.

218. Протокол поручений, данных председателем Смолевичского райисполкома М.Г. Загорцевым во время проведения оперативного совещания 30 апреля 2012 года : протокол поручений, 30 апр. 2012 г., №44 // Смолевичский районный исполнит. комитет. – Смолевичи : [б. и.], 2012. – 3 с.

219. Протокол поручений, данных председателем райисполкома заместителям председателя, начальникам управлений, отделов райисполкома, руководителям районных служб, на планерном совещании 28 мая 2012 года : протокол поручений, 28 мая 2012 г. // Буда-Кошелевский районный исполнит. комитет. – Буда-Кошелево : [б. и.], 2012. – 3 с.

220. О регламенте Гомельского областного исполнительного комитета [Электронный ресурс]: решение Гомельского областного исполнит. комитета, 11 нояб. 2014 г., №1050 // ЭТАЛОН. Решения органов местного управления и самоуправления / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

221. Об отмене решения Гомельского городского исполнительного комитета от 6 апреля 2012 г. №372 : решение Гомельского областного исполнит. комитета, 10 дек. 2012 г., №1241: // Гомельский областной исполнит. комитет. – Гомель : [б. и.], 2012. – 1 с.

222. Об отмене абзаца пятого пункта 1 решения Речицкого районного исполнительного комитета от 25 июня 2010 г. №1777 : решение Гомельского областного исполнит. комитета, 22 дек. 2012 г., №1296: // Гомельский областной исполнит. комитет. – Гомель : [б. и.], 2012. – 1 с.

223. Мероприятия по профилактике правонарушений, борьбе с преступностью и коррупцией в Светлогорском районе на 2013 год : утв. решением Светлогорского районного исполнит. комитета, 05 янв. 2013 г., №4 // Светлогорский районный исполнит. комитет. – Светлогорск : [б. и.], 2013. – 13 с.

224. Перечень должностей руководящих работников, включаемых в кадровый реестр Лунинецкого районного исполнительного комитета, назначение (избрание) на которые и освобождение от которых согласовывается с председателем Лунинецкого районного исполнительного комитета [Электронный ресурс]: утв. решением Лунинецкого районного исполнит. комитета, 05 февр. 2014 г., № 137 // ЭТАЛОН. Решения органов местного управления и самоуправления / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

225. Перечень должностей руководящих работников государственных органов и иных организаций, включаемых в кадровый реестр Столбцовского районного исполнительного комитета : утв. решением Столбцовского районного исполнит. комитета, 24 мая 2007, № 416 [Электронный ресурс]: в ред. решения Столбцовского районного исполнит. комитета от 03.03.2014 г. // ЭТАЛОН. Решения органов местного управления и самоуправления / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

226. О ходе подготовки народного хозяйства Жлобинского района к работе в осенне-зимний период 2012/2013 года : решение Жлобинского районного исполнит. комитета, 28 сент. 2012 г., №2202 // Жлобинский районный исполнит. комитет. – Жлобин: [б. и.], 2012. – 4 с.

227. Бодак, А.Н. Деятельность депутатов местных Советов депутатов как значимый фактор развития общества и государства / А.Н. Бодак // Проблемы управления. – 2018. - №1 (67). – С. 8-12.

228. О Национальном Собрании Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Республики Беларусь, 08 июля 2008 г., № 370-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 17.07.2018 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

229. О рекомендациях по итогам парламентских слушаний на тему «Чернобыль 20 лет спустя: итоги и проблемы» [Электронный ресурс]: Постановление Палаты Представителей Национального Собрания Респ. Беларусь, 31 мая 2006 г., №397-ПЗ/IV // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

230. О выполнении рекомендаций по итогам парламентских слушаний на тему «Чернобыль 20 лет спустя: итоги и проблемы» [Электронный ресурс]: Постановление Палаты Представителей Национального Собрания Респ. Беларусь, 24 апр. 2008 г., №857-ПЗ/VIII // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

231. О рекомендациях Национального собрания Республики Беларусь по итогам парламентских слушаний на тему «О состоянии законности в Республике Беларусь» [Электронный ресурс] : Постановление Совета Республики Национального собрания Респ. Беларусь, 20 дек. 2002 г., № 369-СР2/VI // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

232. О состоянии преступности, коррупции и профилактике правонарушений на территории Жлобинского района за 2011 год : решение Жлобинского районного исполнит. комитета, 27 янв. 2012 г., №154-1 // Жлобинский районный исполнит. комитет, – Жлобин : [б. и.], 2012. – 2 с.

233. Крамник, А.Н. Административное право Республики Беларусь. Ч. 1. Управленческое право / А.Н. Крамник. – Минск : Тесей, 2008 . – 672 с.

234. О порядке распоряжения коммунальным имуществом : решение Гродненского городского Совета депутатов, 30 авг. 2012 г., №

162 [Электронный ресурс] : в ред. решения от 29.12.2014 г. №29 // ЭТАЛОН. Решения органов местного управления и самоуправления / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

235. О некоторых вопросах управления и распоряжения имуществом [Электронный ресурс] : решение Россонского районного Совета депутатов, 19 сент. 2012 г., № 154 : в ред. решения от 22.11.2017 г. // ЭТАЛОН. Решения органов местного управления и самоуправления / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

236. Избирательный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс]: принят Палатой представителей 24 января 2000 г.: одобрен Советом Респ. 31 января 2000 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.06.2015 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

237. О делегировании Мстиславскому районному исполнительному комитету права на принятие решений о предоставлении бюджетных займов, бюджетных ссуд за счет средств районного бюджета [Электронный ресурс]: решение Мстиславского районного Совета депутатов, 22 мар. 2013 г., № 22-7 // ЭТАЛОН. Решения органов местного управления и самоуправления / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

238. Регламент Гомельского городского Совета депутатов: утв. решением Гомельского городского Совета депутатов, 29 мая 2014 г., №7. – Гомель : [б. и.], 2014. – 16 с.

239. Регламент Речицкого районного Совета депутатов : утв. решением Речицкого районного Совета депутатов, 06 июня 2014 г., №15. – Речица : [б. и.], 2014. – 10 с.

240. Василевич, Г.А. Контрольная функция Парламента и местных Советов депутатов Республики Беларусь : монография / Г.А. Василевич. – Минск : Право и экономика, 2008. – 166 с.

241. Об отчете Браславского районного исполнительного комитета о социально-экономическом развитии Браславского района в 2011 году и прогнозных показателях на 2012 году [Электронный ресурс] : решение Браславского районного Совета депутатов, 26 дек. 2011, № 139// ЭТАЛОН. Решения органов местного управления и самоуправления / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

242. Регламент Октябрьского районного Совета депутатов : утв. решением Октябрьского районного Совета депутатов, 26 июня 2014 г., №8. – Октябрь : [б. и.], 2014. – 29 с.

243. О нормативных правовых актах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2018 г. № 130-З : // ЭТАЛОН. Законода-

тельство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

244. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ: в ред. Федер. закона от 27.12.2018 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571. Дата доступа: 04.02.2019.

245. О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 04 нояб. 1998 г., № 196-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 17.07.2018 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

246. О мерах по совершенствованию работы органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка [Электронный ресурс]: Постановление Президиума Совета Респ. Нац. собрания Респ. Беларусь, 29 июня 2009 г., № 175-ПСР4 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

247. Информационные встречи и другие мероприятия, проводимые депутатами [Электронный ресурс] / Интернет-портал Палаты представителей Национального собрания Респ. Беларусь. – Режим доступа: <http://house.gov.by/index.php/7494,35135,1,,0,,0.html>. - Дата доступа: 10.03.2013.

248. Взаимодействие Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь с регионами [Электронный ресурс] / Интернет-портал Совета Республики Национального собрания Респ. Беларусь. – Режим доступа: <http://www.sovrep.gov.by/index.php/meroprijatija.html>. - Дата доступа: 24.03.2013.

249. О статусе депутата местного Совета депутатов [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 27 мар. 1992 г., № 1547-ХП: в ред. Закона Респ. Беларусь от 31.12.2014 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

250. Терентьев, В.В. Взаимодействие законодательной и представительной власти по улучшению жизнеобеспечения на Витебщине / В.В. Терентьев // Проблемы управления. – 2017. - №1 (63). – С. 7-12.

251. Порядок назначения (утверждения, освобождения, отстранения) и согласования назначения (освобождения, отстранения) Пре-

зидентом Республики Беларусь на некоторые должности, включенные в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 08 нояб. 2001 г., №645 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 11.01.2019 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

252. Положение о порядке формирования и проверки данных о кандидатах на должности и лицах, занимающих должности, включенные в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 02 нояб. 2000 г., №577 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 12.01.2012 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

253. О медицинском обследовании и освидетельствовании руководящих работников государственных органов, должности которых включены в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 18 янв. 1999 г., №32 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 10.01.2018 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

254. Положение об организации работы с руководящими кадрами в системе государственных органов и иных государственных организаций [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 26 июля 2004 г., №354 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 29.11.2013 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

255. Список членов Жлобинского районного исполнительного комитета по должностям: письмо Жлобинского районного исполнит. комитета, 25 февр. 2013 г., №73 // Жлобинский районный исполнит. комитет. – Жлобин, 2013. – [б.и.]. – 1 с.

256. Мишин, А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных странах : учебник / А.А. Мишин ; 11-е изд. испр. и доп. – М. : Юстицинформ, 2004 г. – 512 с.

257. О профессиональных союзах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 22 апр. 1992 г., № 1605-XII : в ред. Закона Респ. Беларусь от 13.07.2016 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

258. О средствах массовой информации [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2008 г., № 427-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 17.07.2018 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики

Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

259. Ожегов, С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – 15-е изд. стер.; под. ред. Н.Ю. Шведовой. – М. : Рус. яз., 1984. – 816 с.

260. Инструкции о порядке рассмотрения кадровых вопросов в Витебском областном исполнительном комитете [Электронный ресурс] : утв. решением Витебского областного исполнительного комитета, 16 ноября 2012 г., № 710 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

261. Положение о помощнике Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 14 февр. 2017 г., №40 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 28.02.2018 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

262. О распределении обязанностей между председателем Жлобинского районного исполнительного комитета, его заместителями и управляющим делами : распоряжение председателя Жлобинского районного исполнит. комитета, 16 янв. 2013, №37-р. // Жлобинский районный исполнит. комитет, – Жлобин : [б. и.], 2013. – 11 с.

263. Руководство горисполкома. Гомельский городской исполнительный комитет [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://www.gorod.gomel.by/Vlast/gorispolkom/rukovodstvo.aspx>, дата доступа : 29.06.2018.

264. Чуприс, О.И. Правовая интеграция государств и отдельные направления развития государственного управления в Республике Беларусь / О.И. Чуприс // Право.by. – 2017. - №5. – С. 43-49.

265. Кодавбович, В.А. Вопросы местного значения / В.А. Кодавбович. – Юстыцыя Беларусі. – 2012. – №12. – С. 37–40.

266. Административно-правовые основы государственного управления : учеб. пособие / С.А. Балашенко [и др.]; под общ. ред. А.Н. Крамника. – Минск, 2004. – 704 с.

267. О плане работы Гомельского районного исполнительного комитета на первое полугодие 2015 года : решение Гомельского районного исполнит. комитета, 15 дек. 2014 г., №32-78 // Гомельский районный исполнит. комитет. – Гомель : [б. и.], 2014. – 10 с.

268. О плане работы Шкловского районного исполнительного комитета на 2012 год : решение Шкловского районного исполнит. комитета, 29 дек. 2011 г., №28-6 // Шкловский районный исполнит. комитет. – Шклов : [б. и.], 2012. – 12 с.

269. О плане работы Буда-Кошелевского районного исполнительного комитета на второе полугодие 2012 года : решение Буда-Кошелевского районного исполнит. комитета, 22 июня 2012 г., №426 // Буда-Кошелевский районный исполнит. комитет, – Буда-Кошелево : [б. и.], 2012. – 18 с.

270. Об итогах социально-экономического развития Ошмянского района, исполнения районного бюджета за 2012 год и задачах на 2013 год : решение Ошмянского районного исполнит. комитета, 25 янв. 2013 г., №31 // Ошмянский районный исполнит. комитет, – Ошмяны : [б. и.], 2013. – 6 с.

271. О показателях прогноза социально-экономического развития Гомельского района, заданиях на 2015 год : решение Гомельского районного исполнит. комитета, 20 февр. 2015 г., №3-61 // Гомельский районный исполнит. комитет. – Гомель : [б. и.], 2012. - 10 с.

272. Об итогах работы организаций Жлобинского района в осенне-зимний период 2011-2012 года и задачах по подготовке объектов в предстоящий отопительный период 2012-2013 года : решение Жлобинского районного исполнит. комитета, 25 мая 2012 г., №1172 // Жлобинский районный исполнит. комитет, - Жлобин : [б. и.], 2012. – 3 с.

273. Программа социально-экономического развития Могилевского района на 2016-2020 годы [Электронный ресурс]: решение Могилевского районного Совета депутатов, 11 авг. 2017 г., № 40-1 : в ред. решения от 08.06.2018 г. // ЭТАЛОН. Решения органов местного управления и самоуправления / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

274. Программа социально-экономического развития города Могилева на 2016-2020 годы [Электронный ресурс] : утв. решением Могилевского городского Совета депутатов, 10 нояб. 2017 г., № 42-5-8 : в ред. решения от 14.06.2018 г. // ЭТАЛОН. Решения органов местного управления и самоуправления / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

275. О социально-экономическом развитии Буда-Кошелевского района в первом полугодии 2012 года : решение Буда-Кошелевского районного исполнит. комитета, 27 июля 2012 г., №464 // Буда-Кошелевский районный исполнит. комитет, - Буда-Кошелево : [б. и.], 2012. – 3 с.

276. Подрезёнок, Г.П. Правовые меры, принятые в Республике Беларусь за последние годы для обеспечения прав граждан в социальной сфере / Г.П. Подрезёнок // Право.by. – 2015. - №5 (37). – С. 16-22.

277. Подгруша, В.В. Социальное государство: конституционно-правовое регулирование / В.В. Подгруша. // Веснік Канстытуцыйнага суда Рэспублікі Беларусь. – 2018. - №2. – С. 77-87.

278. Сивец, С.М. Проблемы реализации принципа системности и комплексности при формировании социального законодательства Республики Беларусь / С.М. Сивец // Весці НАН Беларусі. Сер. гуманіт. навук. – 2012. – №3. – С. 34–39.

279. Программа социально-экономического развития Шкловского района на 2016-2020 годы [Электронный ресурс] : утв. решением Шкловского районного Совета депутатов, 10 нояб. 2017 г., № 42-5-8 : в ред. решения от 15.06.2018 г. // ЭТАЛОН. Решения органов местного управления и самоуправления / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018

280. О мерах по выполнению мероприятий Комплексной программы развития социального обслуживания на 2011-2015 годы за полугодие 2012 года : решение Жлобинского районного исполнит. комитета, 22 июня 2012 г., №1388 // Жлобинский районный исполнит. комитет, – Жлобин : [б. и.], 2012. – 2 с.

281. О состоянии смертности населения трудоспособного возраста, проживающего на территории Буда-Кошелевского района и мерах по ее снижению : решение Буда-Кошелевского районного исполнит. комитета, 28 сент. 2012 г., №609 // Буда-Кошелевский районный исполнит. комитет, - Буда-Кошелево : [б. и.], 2012. – 3 с.

282. О ходе реализации мероприятий по выполнению Программы развития системы дошкольного образования в Республике Беларусь на 2009-2014 годы : решение Буда-Кошелевского районного исполнит. комитета, 27 апр. 2012 г., №253 // Буда-Кошелевский районный исполнит. комитет, – Буда-Кошелево : [б. и.], 2012. – 2 с.

283. Об организации оздоровления, труда и отдыха детей в летний период 2012 года : решение Буда-Кошелевского районного исполнит. комитета, 25 мая 2012 г., №329 // Буда-Кошелевский районный исполнит. комитет, – Буда-Кошелево : [б. и.], 2012. – 3 с.

284. О подготовке учреждений образования к новому 2012-2013 учебному году : решение Жлобинского районного исполнит. комитета, 22 авг. 2012 г., №1873 // Жлобинский районный исполнит. комитет, – Жлобин : [б. и.], 2012. – 4 с.

285. О реализации на территории Жлобинского района Закона Республики Беларусь от 21 декабря 2005 года №73-З «О гарантиях по социальной защите детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» : решение Жлобинского районного исполнит.

комитета, 23 мар. 2012 г., №607 // Жлобинский районный исполнит. комитет, - Жлобин : [б. и.], 2012. – 3 с.

286. О формировании доступной среды жизнедеятельности для людей с ограниченными возможностями, ходе реализации Ошмянской районной программы по созданию безбарьерной среды жизнедеятельности физически ослабленных лиц на 2011-2015 годы : решение Ошмянского районного исполнит. комитета, 22 февр. 2013 г., №68 // Ошмянский районный исполнит. комитет, – Ошмяны : [б. и.], 2013. – 4 с.

287. Тиковенко, А.Г. Проблемы правового обеспечения безопасности личности на современном этапе / А.Г. Тиковенко // Обеспечение национальной безопасности Республики Беларусь : актуальные вопросы. Сборник докладов и тезисов выступлений. Материалы респ. науч. конф. Минск : Право и экономика, 2003. – С. 93–96.

288. О деятельности общественных пунктов охраны порядка на территории Буда-Кошелевского района : решение Буда-Кошелевского районного исполнит. комитета, 23 нояб. 2012 г., №735 // Буда-Кошелевский районный исполнит. комитет, – Буда-Кошелево : [б. и.], 2012. – 2 с.

289. О мерах по предупреждению пьянства и алкоголизма на территории Шкловского района : решение Шкловского районного исполнит. комитета, 06 июня 2012 г., №13-16 // Шкловский районный исполнит. комитет. – Шклов : [б. и.], 2012. – 3 с.

290. О выполнении районного плана мероприятий по профилактике пьянства и алкоголизма в Жлобинском районе : решение Жлобинского районного исполнит. комитета, 28 сент. 2012 г., №2201 // Жлобинский районный исполнит. комитет, – Жлобин : [б. и.], 2012. – 2 с.

291. О выполнении субъектами профилактики правонарушений требований законодательства, направленных на предупреждение правонарушений среди несовершеннолетних и совершаемых гражданами, имеющими судимость : решене Ошмянского районного исполнит. комитета, 24 авг. 2012 г., №380. // Ошмянский районный исполнит. комитет, – Ошмяны : [б. и.], 2012. – 5 с.

292. Об утверждении плана мероприятий, направленных на обеспечение безопасности несовершеннолетних вблизи учебных заведений Ошмянского района : решение Ошмянского районного исполнит. комитета, 28 янв. 2013 г., №37 // Ошмянский районный исполнит. комитет, – Ошмяны : [б. и.], 2013. – 8 с.

293. О мероприятиях по предупреждению пожаров на территории Буда-Кошелевского района в пожароопасный период 2012 года : решение Буда-Кошелевского районного исполнит. комитета, 23 мар.

2012 г., №180 // Буда-Кошелевский районный исполнит. комитет. – Буда-Кошелево : [б. и.], 2012. – 4 с.

294. Регламент Гомельского городского исполнительного комитета : утв. решением Гомельского городского исполнит. комитета, 28 июня 2018 г., №665 // Гомельский городской исполнит. комитет. – Гомель: [б. и.], 2018. – 16 с.

295. Регламент Петриковского районного исполнительного комитета : утв. решением Петриковского районного исполнит. комитета, 31 дек. 2014 г., №1497 // Петриковский районный исполнит. комитет. – Петриков: [б. и.], 2014. – 15 с.

296. Регламент Наровлянского районного исполнительного комитета : утв. решением Наровлянского районного исполнит. комитета, 12 нояб. 2014 г., №1105 // Наровлянский районный исполнит. комитет. – Наровля: [б. и.], 2014. – 17 с.

297. Протокол №2 заседания Гомельского городского исполнительного комитета от 06 февраля 2015 г. // Гомельский городской исполнит. комитет. – Гомель: [б. и.], 2015. – 15 с.

298. Крамник А.Н. Курс административного права Республики Беларусь / А.Н. Крамник. – Минск: Тесей, 2002. – 606 с.

299. Бодак, А. Повышение эффективности местного управления и самоуправления / А. Бодак // Юстыцыя Беларусі. – 2007. – №6. – С. 45–50.

300. Инструкция по делопроизводству в государственных органах и организациях Республики Беларусь [Электронный ресурс]: утв. М-вом юстиции Респ. Беларусь 19.01.09 : в ред. постановления М-ва юстиции Респ. Беларусь от 26.07.2018 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

Список публикаций соискателя по теме диссертации

Статьи в научных изданиях

1-А. Тимошенко, М.В. Сущность понятия «правовой статус» районного исполнительного комитета / М.В. Тимошенко // Известия Гомел. гос. ун-та им. Ф. Скорины. Сер. гуманит. наук. – 2011. – №3 (66). – С. 95–104.

2-А. Тимошенко, М.В. Понятие и назначение районного исполнительного комитета / М.В. Тимошенко // Весн. Гродз. дзярж. ўн-та ім. Я. Купалы. Сер. 4, Правазнаўства. – 2011. – №4 (121). – С. 36–45.

3-А. 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.

4-А. Тимошенко, М.В. О некоторых вопросах компетенции районного исполнительного комитета / М.В. Тимошенко // Известия Гомел. гос. ун-та им. Ф. Скорины. Сер. соц.-экономич. и обществ. наук. – 2012. – №3(72). – С. 64–71.

5-А. Тимошенко, М.В. О некоторых вопросах участия районных исполнительных комитетов в реализации национальной программы демографической безопасности / М.В. Тимошенко // Весн. Гродз. дзярж. ўн-та ім. Я. Купалы. Сер. 4, Правазнаўства. – 2013. – № 5 (160). – С. 30–34.

6-А. Тимошенко, М.В. Теоретические основы совершенствования правового регулирования статуса районного исполнительного комитета / М.В. Тимошенко // Известия Гомел. гос. ун-та им. Ф. Скорины. Сер. соц.-экономич. и обществ. наук. – 2014. – №2 (83). – С.163–167.

7-А. Тимошенко, М.В. Формы взаимодействия районных исполнительных комитетов с Президентом Республики Беларусь, представительными органами и органами исполнительной власти / М.В. Тимошенко // Сац.-эканаміч. і прававыя даследванні. – 2014. – №3. – С. 110-118.

8-А. Тимошенко, М.В. Некоторые вопросы правового статуса исполнительного комитета базового уровня / М.В. Тимошенко // Известия Гомел. гос. ун-та им. Ф. Скорины. Сер. соц.-экономич. и обществ. наук. – 2016. – №2 (95). – С. 117–120.

Статьи в зарубежных научных изданиях

9-А. Тимошенко, М.В. Особенности компетенции районных исполнительных комитетов в экономической сфере / М.В. Тимошенко // Вестн. экономич. интеграции. Спец. выпуск (Москва). – 2012. – №54. – С. 274–280.

10-А. Тимошенко, М.В. К вопросу о правовом статусе исполнительного комитета / М.В. Тимошенко // Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави : зб. наук. праць / Черкаські нац. ун-т ім. Б. Хмельницького ; редкол.: Ю.С. Кононенко (відп. ред.) [та інш.]. – Черкаси, 2010. – С. 209 – 212.

11-А. Тимошенко, М.В. Совершенствование законодательства и практики формирования состава районного исполнительного комитета / М.В. Тимошенко // Актуальні проблеми формування громадянського

супільства та становлення правової держави : зб. наук. праць редкол.: Ю.С. Кононенко (відп. ред.) [та інш.]. – Черкаси, 2012. – С. 182 – 186.

12-А. Тимошенко, М.В. Статус исполнительного комитета базового уровня: проблемы правового регулирования / М.В. Тимошенко // Личность, общество, государство: проблемы прошлого и настоящего: сб. науч. ст. междунар. науч.-практ. конф., посвященной 70-летию Победы в Великой Отечественной войне / редкол.: О.Г. Ларина (отв. ред.) [и др.]; Юго-Зап. гос. ун-т. – Курск, 2015. – С. 412- 416.

Статьи в сборниках научных трудов

13-А. Тимошенко, М.В. Исполнительный комитет как коллегиальный орган государственного управления общей компетенции / М.В. Тимошенко // Правовое обеспечение устойчивого развития Республики Беларусь : сб. науч. трудов по матер. междунар. науч.-практич. конф., Гомель, 9-10 апр. 2010 г. / Гомел. гос. ун-т ; под общ. ред. И.И. Эсмантович. – Гомель, 2010. – С. 43–46.

14-А. Тимошенко, М.В. Совершенствование деятельности районных исполнительных комитетов в демографической сфере / М.В. Тимошенко // Правовая система общества : приоритетные направления развития : сб. науч. ст. / Гомел. гос. ун-т ; редкол.: И.И. Эсмантович (гл. ред.) [и др.]. – Гомель, 2013. – С. 67–74.

15-А. Правовое оформление статуса исполнительных комитетов в 1917-1927 годах / М.В. Тимошенко // Теоретико-прикладные аспекты развития правовой системы общества: сб. науч. ст. в 3 ч. Ч. 3 / редкол.: И.И.Эсмантович [и др.]; М-во образования Республики Беларусь, Гомельский гос. ун-т им. Ф.Скорины. - Гомель: ГГУ им. Ф.Скорины, 2016.- С. 141-149.

Материалы научных конференций

16-А. Тимошенко, М.В. Понятие и сущность исполнительного комитета / М.В. Тимошенко // Проблемы социально-экономического и правового обеспечения инновационного развития Беларуси : матер. XIV межвуз. науч.-практич. конф., Гомель, 4 февр. 2010 г. / ГФ УО ФПБ МИТСО ; редкол.: В.С. Решетько [и др.]. – Гомель, 2010. – Ч. II. – С. 55–57.

17-А. Тимошенко, М.В. К вопросу о правовом статусе районного исполнительного комитета / М.В. Тимошенко // Правовое обеспечение инновационного развития общества и государства : матер. междунар. науч. конф. студентов, магистрантов и аспирантов, Минск, 29–30 окт.

2010 г. / Бел. гос. ун-т ; редкол.: Г.А. Шумак (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2011. – С. 98–99.

18-А. Тимошенко, М.В. К вопросу о формах работы районного исполнительного комитета / М.В. Тимошенко // Вклад молодых ученых в развитие правовой науки Республики Беларусь : матер. II междунар. науч.-практич. конф. Минск, 25 нояб. 2011 г. / НЦЗПИ ; редкол.: В.И. Семенов (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2011. – С. 89–90.

19-А. Тимошенко, М.В. Формы работы районного исполнительного комитета / М.В. Тимошенко // Приоритетные направления развития правовой системы общества : матер. междунар. науч.-практич. конф., Гомель, 6-7 апр. 2012 г. / Гомел. гос. ун-т ; редкол.: И.И. Эсмантович (отв. ред.) [и др.]. – Гомель, 2012. – С. 98–102.

20-А. Тимошенко, М.В. Практические аспекты подчиненности, подконтрольности и подотчетности в системе органов местного управления / М.В. Тимошенко // Актуальные вопросы совершенствования правовой системы на современном этапе : матер. междунар. науч.-практич. конф., посвящ. 90-летию проф. С.Г. Дробязко, Минск, 11-12 окт. 2012 г. / Бел. гос. ун-т; редкол.: С.А. Балашенко (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2012. – С. 130–131.

21-А. Тимошенко, М.В. Формы взаимодействия райисполкома с представительными органами / М.В. Тимошенко // Приоритетные направления развития правовой системы общества : матер. междунар. науч.-практич. конф., Гомель, 15-16 мая 2014 г. / редкол. И.И. Эсмантович [и др.]. – Гомель, 2014. – С. 304–307.

22-А. Тимошенко, М.В. Понятие и цель деятельности исполнительного комитета базового уровня / М.В. Тимошенко // Юридическая наука: история, современность, перспективы (по результатам научно-исследовательской работы "Проблемы Каспия в современном национальном и международном праве»): материалы IX международной научно-практической конференции / сост. Пчелкина Е.В.. – М.: Астраханский филиал Международного юридического института. – 2018. – 602 с. – С. 232-243.

Научное издание

Тимошенко Марина Владимировна

**ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ БАЗОВОГО УРОВНЯ
В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ**

В авторской редакции

Подписано в печать 14.05.2019. Формат 60x84 1/16.
Бумага офсетная. Ризография. Усл. печ. л. 8,6
Уч.-изд. л. 9,4. Тираж 50 экз. Заказ 306.

Издатель и полиграфическое исполнение:
учреждение образования
«Гомельский государственный университет имени Франциска Скорины».
Свидетельство о государственной регистрации издателя, изготовителя,
распространителя печатных изданий № 3/1452 от 17.04.2017.
Специальное разрешение (лицензия) № 02330 / 450 от 18.12.2013.
Ул. Советская, 104, 246019, Гомель..

