

## ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ

**В.А. КОДАВБОВИЧ,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры  
гражданского  
и государственного права  
Минского института  
управления

### РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются организационно-правовые проблемы организации и деятельности местных органов управления. На основе проведенного анализа предлагаются меры организационного и правового характера, направленные на совершенствование статуса местных органов управления.

**Н**а современном этапе построения демократического правового государства в Республике Беларусь все большее признание получает идея о сильной и авторитетной местной исполнительной власти.

В Конституции Республики Беларусь положения о местном управлении закреплены в разделе V «Местное управление и самоуправление». Определены порядок назначения руководителей местных исполнительных и распорядительных органов (статья 119), их сфера деятельности, к которой относится решение вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполнение решений вышестоящих государственных органов (статья 120), юридическая сила решений исполнительных и распорядительных органов и порядок их отмены (статья 122).

Однако, если внимательно проанализировать все другие статьи Конституции, то в большинстве из них (за исключением статей, посвященных Президенту, Парламенту, Суду, Прокуратуре, Комитету государственного контроля), есть нормы прямо либо косвенно имеющие отношение к исполнительной власти. Кроме того, исполнение решений этих высших и других государственных органов возлагается текущим законодательством на исполнительную власть. Таким образом, правовая природа всей исполнительной власти характеризуется многообразием ее функций, наличием государственных полномочий, взаимодействием со всеми другими публичными властями, а сущность – исполнительным и распорядительным характером ее полномочий.

Следует отметить, что местные исполнительные и распорядительные органы создаются для оперативного управления определенными сферами хозяйственной, социально-культурной и иной деятельности, а также для осуществления координационно-регулирующей и контролирующей деятельности в отношении органов, предприятий, учреждений, организаций и лиц, им не подчиненных.

В статье 1 Закона от 20 февраля 1991 года «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» раскрывается понятие местного управления и системы его органов. Местное управление определяется как форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения. Система органов местного управления включает в себя областные, районные, городские, поселковые, сельские исполнительные комитеты и местные администрации в районах городов. Их общее наименование – местные исполнительные и распорядительные органы.

Институт местного управления основывается на следующих принципах:

- разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- обязательности образования органов местного управления в административно-территориальных единицах;

сочетания коллегиальности и единоначалия в решении государственных дел и вопросов местной жизни;

обязательности и исполнения решений местных органов управления, принятых в пределах их компетенции;

сочетания руководства со стороны вышестоящих органов местного управления и самостоятельности в деятельности нижестоящих органов местного управления.

Исполнительные комитеты первичного (сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения), базового (городские (городов областного подчинения), районные), областного уровня, а также местные организации (на основании части 2 статьи 9, части 1 статьи 11 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь») входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления. Минский городской исполнительный комитет из-за пробелов в законодательстве не отнесен к органам исполнительной власти и к какому-либо из уровней местного управления и органом государства не является.

В соответствии с Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» председатели исполнительных комитетов и главы местных администраций, местные исполнительные и распорядительные органы изъяты из системы органов местного самоуправления. Местные Советы депутатов не имеют своих собственных подотчетных и подконтрольных им исполнительных и распорядительных органов, что является крупным недостатком конституционного и законодательного регулирования основ местного управления и самоуправления в Республике Беларусь. На исполнительный комитет данным Законом возлагается обязанность решать вопросы, отнесенные к компетенции соответствующего Совета, в пределах полномочий, предоставленных ему Советом или им делегированных. **Какими-либо мерами юридического воздействия на исполком, в случае отказа выполнять решения Совета на практике, Совет не располагает.** Это также является существенным недостатком правового регулирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь. Исполкому запрещается вмешиваться в компетенцию соответствующего Совета, а Совету – в компетенцию исполнительного комитета, если иное не предусмотрено Конституцией Республики Беларусь и данным Законом.

Исполнительный комитет ответственен перед соответствующим Советом по вопросам, отнесенным к компетенции Совета. Эта ответственность в Законе о местном управлении и самоуправлении продекларирована, но не обеспечена в организационном плане и является весьма призрачной. Реальной на практике является возмож-

ность подачи Советом жалобы председателю вышестоящего исполнительного комитета на деятельность (точнее бездеятельность) председателя нижестоящего исполнительного комитета, которая может быть основанием для рассмотрения вопроса об освобождении его от занимаемой должности.

Контроль Совета за деятельностью исполнительного комитета осуществляется лишь в ходе отчета исполкома о выполнении планов, программ, местного бюджета. Местные Советы депутатов лишены права оперативного контроля за деятельностью местных исполнительных и распорядительных органов.

Исторический опыт существования земств и городского самоуправления на территории Беларуси, современная практика местного самоуправления России и Украины свидетельствуют о том, что представительные органы имели и имеют подотчетные и подконтрольные им исполнительные органы. Европейская хартия о местном самоуправлении предоставляет право органам местного самоуправления самостоятельно осуществлять исполнительные функции на соответствующей территории или располагать подотчетными им исполнительными органами (часть 2 статьи 3) [1, с.7–13]. В Декларации «О принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества» также содержится положение о взаимодействии представительных и исполнительных органов местного самоуправления, то есть наличие собственных исполнительных органов у органов местного самоуправления презюмируется (часть 5 статьи 3) [2, с.56–58]. Таким образом, оба авторитетных международных документа предусматривают и гарантируют право органам местного самоуправления иметь собственные исполнительные органы.

В состав исполнительного комитета входят председатель исполнительного комитета, его заместители (заместитель), управляющий делами (секретарь) и члены исполнительного комитета. Местная администрация состоит из главы, заместителей и членов администрации. В соответствии со статьей 119 Конституции Республики Беларусь руководители местных исполнительных и распорядительных органов назначаются на должность и освобождаются от нее Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными Советами депутатов.

В целях повышения эффективности проводимой государственной кадровой политики, создания единой системы учета, подбора и расстановки руководящих кадров Указом Президента Республики Беларусь от 14 ноября 1995 года №464 «О создании кадрового реестра Главы государства Республики Беларусь» предусмотрено создание кадровых реестров Главы государства, Правительства, облисполкомов и Минского горисполкома. Их задача – обеспечить учет госу-

дарственных должностей государственных органов Республики Беларусь.

Указом Президента Республики Беларусь от 28 ноября 1994 года №222 утверждено Временное положение о порядке назначения на должности и освобождения от должностей председателей областного, районного, городского исполнительных комитетов, а также должностных лиц, входящих в состав указанных исполнительных комитетов. Согласно Указу председатель областного исполнительного комитета назначается на должность Президентом Республики Беларусь и утверждается в должности областным Советом депутатов.

Председатель районного, городского исполнительного комитета назначается на должность и освобождается от нее председателем областного исполнительного комитета и утверждается соответствующим районным (городским) Советом. Как правило, голосование во всех случаях открытое. Кандидатура считается утвержденной, если за нее проголосовало большинство избранных депутатов соответствующего Совета. В случае, если предложенная кандидатура не утверждена, то в установленном порядке вносится другая. Решение Президента Республики Беларусь или председателя областного исполнительного комитета в случае повторного отказа местного Совета депутатов утвердить кандидатуру на должность председателя исполнительного комитета, принятое по той или иной кандидатуре, является окончательным.

Указом Президента Республики Беларусь от 19 сентября 1995 года №383 утверждено Временное положение о местной администрации [3], согласно которому глава местной администрации и его заместитель (заместители) назначаются председателем вышестоящего исполнительного органа (городского исполнительного комитета).

Председатель сельского, поселкового, городского (города районного подчинения) Совета одновременно по должности является председателем соответствующего исполнительного комитета (часть 2 статьи 20 Закона о местном управлении и самоуправлении).

Не допускается, если иное не предусмотрено актами законодательства, совмещение должности председателя исполкома и главы администрации с любой другой должностью (в госорганах, на предприятиях, в организациях, учреждениях, осуществление депутатских полномочий и предпринимательской деятельности, а также выполнение другой оплачиваемой работы, за исключением преподавательской, научной и творческой).

После своего избрания председатель исполнительного комитета и глава местной администрации формируют исполнительный и распорядительный органы. Первый заместитель и заместители председателя, управляющий делами и члены областного (Минского городского) исполнительного комитета назначаются на должность и

освобождаются от нее председателем исполнительного комитета по согласованию с Президентом Республики Беларусь; первый заместитель, заместители (заместитель) председателя, управляющий делами (секретарь) и члены районного, городского, поселкового, сельского исполнительных комитетов – председателем соответствующего исполнительного комитета по согласованию с вышестоящим исполнительным комитетом. Назначение и освобождение от должности членов и сотрудников местной администрации проводится ее главой.

Указом Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2001 года №644 «Об утверждении кадрового реестра Главы государства Республики Беларусь» разработаны перечни высших государственных должностей Республики Беларусь и должностей руководящих работников государственных органов и иных организаций, включаемых в кадровый реестр Главы государства. В этот перечень, в частности, входят председатели облисполкомов и Минского горисполкома, их заместители, другие члены облисполкомов и Минского горисполкома, председатели гор-, райисполкомов, главы администраций районов в городах.

В целях совершенствования системы подбора и расстановки руководителей государственных органов и иных государственных организаций Президентом Республики Беларусь издан Указ от 8 ноября 2001 года №645 «Об утверждении порядка назначения (утверждения, освобождения) и согласования назначения (освобождения) Президентом Республики Беларусь на некоторые должности, включенные в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь». В соответствии с Указом предложение по кандидатурам на должности председателей облисполкомов и Минского горисполкома вносит Глава Администрации Президента Республики Беларусь; по кандидатурам заместителей председателей, других членов облисполкомов и Минского горисполкома, глав администраций районов в городах, председателей гор- и райисполкомов – председатели облисполкомов и Минского горисполкома, Глава Администрации Президента Республики Беларусь, ими же по согласованию с Президентом Республики Беларусь проводится назначение и освобождение от должности.

Минским облисполкомом проведена работа по созданию кадрового реестра, утвержденного его решением от 29 марта 2004 года №249. Перечень должностей состоит из двух частей. Первая часть включает должности, назначение на которые производится председателем: первый заместитель председателя; заместители председателя; управляющий делами; члены исполкома; руководители структурных подразделений и их заместители; руководители организаций, находящихся в собственности Минской области; председатели районных и городских исполнительных комитетов. Во вторую часть перечня входят должности, назна-

чение на которые проходит по согласованию с председателем: заместители председателей, управляющие делами, другие члены районных и городских исполнительных комитетов; заместители руководителей организаций, находящихся в собственности Минской области; руководители областных организаций, находящихся в собственности Республики Беларусь, расположенных на территории Минской области и г. Минска; начальник управления и заместители начальника управления внутренних дел Миноблисполкома; начальник управления госавтоинспекции УВД Миноблисполкома; начальники отделов (управлений) внутренних дел районных и городских исполнительных комитетов; военный комиссар Минского областного военного комиссариата; председатель правления Минского областного союза потребительских обществ, председатели правлений районных потребительских обществ; руководители открытых акционерных обществ с долей акций, принадлежащих области; руководители сельскохозяйственных организаций области.

Указом Президента Республики Беларусь от 11 января 2001 года №21 утверждено Положение о помощнике Президента Республики Беларусь, который, согласно подпункту 9.5 Указа, как главный инспектор по Минской области и г. Минску в установленном порядке вносит предложения по подбору, назначению на должности и освобождению от них руководящих работников местных исполнительных и распорядительных органов, входящих в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь, несет ответственность за полноту реализации государственной кадровой политики на соответствующей территории. В соответствии с подпунктом 9.6 Указа он также участвует в рассмотрении вопросов о назначении и освобождении от должности руководителей структурных подразделений облисполкома, Минского горисполкома, а также первых заместителей и заместителей председателей гор- и райисполкомов, глав местных администраций, руководителей иных государственных организаций.

Организация деятельности местных исполнительных и распорядительных органов осуществляется через исполнительные комитеты, состоящие из структурных подразделений. Указом Президента Республики Беларусь от 7 декабря 2001 года №723 «О структуре и численности работников исполнительных комитетов и местных администраций районов в городах» утверждена примерная структура областного, Минского городского (городов областного подчинения), районного исполнительных комитетов, местных администраций районов в городах.

Структурные подразделения создаются в целях оперативного управления определенными сферами хозяйственной, социально-культурной, правоохранительной и иной деятельности. Это могут быть комитеты, управления, отделы, фон-

ды, центры и другие. Часть подразделений может являться юридическими лицами.

Работа структурных подразделений исполкома организуется на основе единоначалия. В качестве совещательных органов могут создаваться коллегии, состоящие из руководителей и работников соответствующего органа управления.

Формирование структурных подразделений исполкома и утверждение положений о них осуществляется его председателем. Количество создаваемых органов, их состав, правовой статус и функции зависят от уровня и масштаба деятельности административно-территориальной единицы, особенностей экономики, численности жителей и других обстоятельств. На практике соответствующие местные исполнительные и распорядительные органы разрабатывают и утверждают положения о каждом конкретном комитете, управлении, отделе, другом структурном подразделении самостоятельно.

В соответствии с пунктом 10 части 6 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» председатель исполнительного комитета определяет структуру и штаты исполнительного комитета, его управлений, отделов и других подразделений, руководит ими; по согласованию с соответствующими комитетами, управлениями, отделами вышестоящих исполнительных комитетов назначает на должности и освобождает от них иных работников аппарата исполнительного комитета; заключает от имени нанимателя трудовые договоры (контракты) с работниками, применяет к ним меры поощрения, а также налагает дисциплинарные взыскания. Распределение обязанностей между госслужащими осуществляется на основе законодательства, специальных решений о распределении обязанностей между председателем, заместителем (заместителями), управляющим делами (секретарем) исполкома, должностных инструкций.

Все основные вопросы своей деятельности исполкомы решают на заседаниях, которые созываются председателем по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц, и считаются правомочными, если в них принимает участие не менее двух третей от установленного состава исполнительного комитета. Коллективное решение вопросов является свидетельством демократизации принятия управленческих решений.

Согласно закону председатель областного (Минского городского) исполнительного комитета подотчетен и подконтролен Президенту Республики Беларусь, Совету Министров Республики Беларусь по вопросам, входящим в компетенцию Правительства Республики Беларусь, председатель исполнительного комитета первичного и базового уровней – Президенту Республики Беларусь, вышестоящим исполнительным и распорядительным органам, а по вопросам, отнесенным к компетенции Совета, – соответствующему Совету.

**В Республике Беларусь за основу построения местного управления и самоуправления взята государственная теория местного самоуправления.** На местном уровне также существует разделение властей. Однако большинство полномочий по решению вопросов местного значения принадлежит местным органам исполнительной власти, а не Советам. В законодательстве отсутствуют вопросы местного значения, они подменяются компетенцией или полномочиями. Очень часто компетенция местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов не разграничивается. Так, например, статья 9 Водного кодекса Республики Беларусь не разграничивает компетенцию местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов в области использования и охраны вод.

Функции местных исполнительных и распорядительных органов исполнительной власти многочисленны. Во-первых, на них возлагается задача обеспечения исполнения Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь. Во-вторых, местные исполнительные и распорядительные органы представляют собой жесткую централизованную систему органов местного управления, поэтому решения вышестоящих исполнительных и распорядительных органов обязательны для исполнения нижестоящими. В-третьих, на исполнительные комитеты возлагается задача обеспечения проведения в жизнь решений соответствующего местного Совета, принятых по вопросам, отнесенным к его компетенции. В-четвертых, исполком также решает вопросы, отнесенные к компетенции Совета, в пределах полномочий, переданных ему Советом или им делегированных. В-пятых, исполнительные комитеты обладают собственной компетенцией в решении вопросов местного значения.

Все работники местных исполнительных и распорядительных органов, за исключением осуществляющих техническое обслуживание, считаются представителями центральной исполнительной власти, госслужащими.

В зарубежных странах в рамках двух основных разновидностей муниципальных моделей местного самоуправления – модели автономного местного самоуправления и модели наблюдаемого местного самоуправления существуют различные способы взаимодействия представительных и исполнительных органов. Каждое государство организует местное управление и самоуправление исходя из собственных исторических традиций, состояния экономики страны, социально-политических условий, особенностей управления государством в целом.

В этой связи уместно напомнить о том, что с момента совершения социалистической революции до начала 1990 года действовала система управления государством в форме власти Сове-

тов. Все местные Советы самостоятельно образовывали подотчетные и подконтрольные им органы государственного управления, которые находились в двойном подчинении – соответствующим Советам и вышестоящим исполкомам.

При реформировании системы местного управления и самоуправления необходимо восстановить все то лучшее, что было в нашей истории государственного управления, учитывая при этом то, что в настоящее время Беларусь строит правовое демократическое государство. В этих условиях реформирование всей системы местной власти возможно проводить только в рамках действующей Конституции. Жесткая вертикаль исполнительной власти является препятствием для развития демократических процессов в обществе, становления рыночной экономики, развертывания инициативы населения по решению всех социально-экономических вопросов местного значения.

На наш взгляд, **власть на местах должна быть единой. Ведущее место в ней следует отвести представительным органам, выражающим волю и интересы населения соответствующей административно-территориальной единицы.** Различие между представительными и исполнительными органами должно проводиться по функциям. Причем, функции первых должны быть ведущими, так как в конечном итоге именно за ними стоит закрепить окончательное решение любого местного вопроса. Функции исполнительных органов должны быть ориентированы на исполнение правовых актов, принятых представительным органом, на решение организационных вопросов по управлению делами местного сообщества. Только такая конструкция местной власти является дееспособной, исключающей противостояние между властями, способствующей эффективности решения вопросов местного значения.

Реформирование местной власти необходимо проводить на принципах субсидиарности, децентрализации и деконцентрации государственной власти.

Первоочередные мероприятия в области реформирования местной власти могут быть следующими:

следует четко разграничить в законодательстве полномочия, осуществляемые Правительством, министерствами и государственными комитетами Республики Беларусь, и полномочия, которые подлежат осуществлению местными исполнительными и распорядительными органами;

необходимо законодательно определить вопросы местного значения, решение которых передаются исключительно на усмотрение местных органов управления и самоуправления;

в действующем законодательстве следует предусмотреть вопросы, которые делегируются органам местного управления органами государственной власти и управления;

областные и районные исполнительные комитеты преобразовать в государственные администрации;

изменить порядок формирования горисполкомов и местных администраций (городов областного подчинения), которые должны формироваться соответствующими Советами, быть им подотчетными и подконтрольными;

сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения) исполкомы должны также формироваться соответствующими Советами, быть им подотчетными и подконтрольными;

по делегированным государственным полномочиям исполкомы и местные администрации должны быть подотчетны областным и районным государственным администрациям.

*Реформирование местной власти в Республике Беларусь сдерживается отсутствием концепции по ее реформированию.* Для выработки и создания концепции, на наш взгляд, следует создать рабочую группу при Президенте

Республики Беларусь. В ее состав включить представителей Парламента, Администрации Президента, Правительства, практических работников местных органов управления и самоуправления, ученых и утвердить распоряжением Главы государства. Она должна будет сформулировать основные цели, задачи, сроки и этапы реформирования местной власти, а также на альтернативной основе – модели местного управления и самоуправления, раскрыв их содержание. Обязательной составляющей концепции должен стать механизм реализации государственной политики в области реформирования местной власти, состоящий из трех блоков: правового обеспечения, организационного и финансово-экономического.

Концепцию реформирования местной власти следует рассмотреть на съезде местных Советов Беларуси с участием работников местных исполнительных и распорядительных органов и утвердить Указом Президента Республики Беларусь.

#### ЛИТЕРАТУРНЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Европейская хартия местного самоуправления // Местное самоуправление в Российской Федерации: Сборник нормативных правовых актов. М., 1998.
2. Декларация «О принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества»: постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 29 октября 1994 года // Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебное пособие. Новосибирск: Изд-во Новосиб. ун-та, 1995.
3. О проведении реформы органов местного управления и самоуправления: Указ Президента Республики Беларусь от 19 сентября 1995 года №383 // Сборник действующих нормативных правовых актов Президента Республики Беларусь (1994–2000).

#### SUMMARY

This paper examines the organizational and legal problems of the activity of local management bodies. On the basis of the obtained data organizational and legal measures directed at the improvement of the local management bodies status are presented.