**СОДЕРЖАНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. СУЩНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

1.1 Понятие, назначение и виды органов местного управления

1.2 Порядок образования и состав исполнительных комитетов (местных администраций)

1.3 Подотчетность и подчиненность органов местного управления

ГЛАВА 2. ФУНКЦИИ И КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ

2.1 Основные функции органов местного управления

2.2 Компетенция местных исполнительных комитетов (местных администраций)

ГЛАВА 3. ФОРМЫ И ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ КОМИТЕТОВ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

**ВВЕДЕНИЕ**

**Актуальность темы дипломной работы.** Вопрос о сущности местного самоуправления теснейшим образом связан с политико-правовой природой этого веления. Впервые теория, объясняющая сущность местного самоуправления, возникла в середине XIX века в Бельгии и Франции. Это теория свободной (естественной) общины. Ее представители считали, что право общины на заведование своими делами является таким же естественным и неотчуждаемым, как права человека, что община является первичной по отношению к государству, поэтому последнее должно уважать свободу общинного управления. Община имеет право на самостоятельность и независимость от центральной власти по самой своей природе, причем государство не создает общину, а лишь признает ее. Эту теорию сменила хозяйственная теория. Ее представители (Р. Моль, А. Васильчиков) сделали упор не только на признание самоуправляющейся общины в качестве самостоятельного субъекта права, но и на содержание коммунальной деятельности. Местное самоуправление считалось чуждым политике, но имеющим свою особую сферу хозяйственной деятельности. Одновременно появилась государственная теория самоуправления, основные положения которой были сформулированы Л. Штейном, Р. Гнейстом. Сторонники этой теории рассматривали местное самоуправление как часть государства. В настоящее время практика, показала, что природа местного управления и самоуправления не может быть однозначно определена, затруднительно четко выделить собственно местные дела, отличные от общегосударственных; функции местного самоуправления отражают не только частноправовой, но и публичный характер. Местное самоуправление одновременно содержит в себе элементы как государственного, так и общественного образования, что нашло свое отражение в современной трактовке этого понятия.

**Тема дипломного исследования:** «Органы местного управления и самоуправления в республики Беларусь».

**Объектом исследования** в дипломной работе является объективная реальность, то есть это те нормативные правовые акты, которые отражают и регулируют правовой статус органов местного управления и самоуправления в Республике Беларусь.

**Предметом исследования** дипломной работы являются органы местного управления и самоуправления.

**Цель исследования** состоит в том, чтобы на основе полученных в ходе обучения знаний, правильно, объективно и всесторонне раскрыть сущность темы дипломного исследования.

**Задачи исследования** предопределяются целью исследования и состоят в том, чтобы:

- дать понятие органов местного управления;

- изложить порядок образования и состав исполнительных комитетов (местных администраций);

- охарактеризовать подотчетность и подчиненность органов местного управления;

- проанализировать основные функции органов местного управления;

- рассмотреть компетенцию местных исполнительных комитетов (местных администраций);

- описать формы и организация работы исполнительных комитетов.

**Характеристика источников для написания дипломной работы.** В основу работы положены, во-первых, Конституция Республики Беларусь (Основной закон), Гражданский кодекс республики Беларусь, кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, Трудовой кодекс Республики Беларусь; во-вторых, опубликованная юридическая практика в официальных изданиях.

Теоретическую и методологическую базу исследования составил ряд международных соглашений, а так же учебные пособия, труды, монографии и публикации отечественных и зарубежных авторов по вопросам местного управления и самоуправления. Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в комплексном сравнительном исследовании органов местного управления и самоуправления в Республике Беларусь.

При написании работы и для раскрытия темы дипломной работы использовались следующие методы: формально-юридический метод, метод системного анализа, комплексного исследования, сравнительного правоведения.

**Структура дипломной работы включает:** титульный лист, содержание, введение, три главы с разделами к ним, заключение, список использованных источников. Дипломная работа выполнена на 64 листах компьютерного текста.

**ГЛАВА 1. СУЩНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**1.1 Понятие, назначение и виды органов местного управления**

В систему механизма государственного управления входят органы местного управления и самоуправления. В отличие от иных государственных органов — Парламента, Совета Министров, судов, прокуратуры, Комитета государственного контроля, наименования которых отражены в названиях соответствующих разделов или глав Конституции Республики Беларусь, — органы местного управления там не упоминаются. О них идет речь в разделе V Конституции «Местное управление и самоуправление». В этом разделе (ст. 17) законодатель раскрывает суть местного управления и самоуправления и только упоминает местные исполнительные и распорядительные органы. Подобный подход снизил роль органов местного управления и разрушил систему, как государственных органов, так и органов государственного управления[[1]](#footnote-1).

В конституциях других стран по-разному решается рассматриваемый вопрос. Например, в Конституции Японии глава 8 называется «Местное управление», хотя в четырех ее статьях речь идет о местных органах публичной власти. В Конституции Франции раздел XII называется «О территориальных коллективах, о местных органах самоуправления». В Конституции Италии раздел V называется «Области, провинции и коммуны». Вначале в нем ведется речь о территориальных единицах, а затем (ст. 121) об органах области. В конституциях некоторых стран (например, ФРГ) вообще отсутствует специальный раздел или глава о местных органах управления. Управление тесно связано с органами, его осуществляющими. Тем не менее, раздел V Конституции Республики Беларусь правильнее было бы назвать «Органы местного управления и местного самоуправления» [12. с. 78].

В Конституции БССР 1978г. название раздела VI соответствовало его содержанию и отражало местный уровень органов государственной власти и управления. Он назывался «Местные органы государственной власти и управления в Белорусской ССР»[[2]](#footnote-2). Конституция Республики Беларусь 1994г. по существу воспроизвела название, которое было в Законе Республики Беларусь от 1993г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

Не совсем точно сформулирована и статья 117 Конституции в действующей редакции. В ней записано: «Местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы...». Из этого следует, что местное управление осуществляют граждане и местные Советы, а самоуправление — исполнительные и распорядительные органы. Такое несоответствие произошло из-за расположения термина «самоуправление» за термином «управление». Это отвечает названию раздела V Конституции, но не соответствует фактическому положению.

Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» названные упущения устранил. В настоящее время упомянутым Законом определяется правовой статус органов местного управления. Закон соответствует нынешнему положению органов местного управления, но считается правовым актом 1991г. В 1991г. рассматриваемый Закон был издан под названием «О местном самоуправлении и местном хозяйстве». По содержанию он значительно отличался от действующего. Например, тогда местные Советы назывались Советами народных депутатов, был иной правовой статус нынешних органов местного управления. Более правильным было бы принять новый закон, а не руководствоваться старым с многочисленными существенными (коренными) изменениями и дополнениями в новой редакции.

В действующем Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» отсутствует четкое определение органов местного управления, лишь в части 2 статьи 1 установлено, что они образуют единую систему, состоящую из областных, районных, городских, поселковых и сельских исполнительных комитетов и местных администраций [7. с. 3].

Как следует из содержания главы 2 «Органы местного управления», председатель исполнительного комитета (ст. 10) является одним из видов органов местного управления. С этим можно было бы согласиться, если бы председатель исполнительного комитета был в перечне части 2 статьи 1 Закона. Однако он в нем отсутствует. На самом деле регламентация вопроса о председателе исполкома — это лишь продолжение разговора об исполнительном комитете, частью которого является его председатель. Иначе говоря, статья 10 с названием «Председатель исполнительного комитета» неуместна в указанной главе. Вторым видом органов местного управления считается местная администрация. Ее статус закрепляется в статье 11 данного Закона. В рассматриваемом Законе не выделяются в отдельный вид органов местного управления отделы, управления и иные структурные подразделения исполнительного комитета (местной администрации). Исполнительный комитет определяется в статье 9 Закона как исполнительный и распорядительный орган на территории области, района, города, поселка, сельсовета. В этом определении названы два признака исполнительного комитета: во-первых, он — территориальный орган; во-вторых — исполнительный и распорядительный. Территориальный масштаб деятельности присущ, по существу, любому органу государственного управления. В данном случае в него вкладывается особый смысл. Деятельность исполкома распространяется на всю соответствующую территориальную единицу — область, район, город, поселок, сельсовет. Это означает, что исполком способствует целостности и одинаковому развитию территориальной единицы, распространяет полномочия в той или иной мере на все организации, расположенные на ее территории. Иных подобных органов в территориальных единицах не существует. 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 исполкомом, так как в определенном смысле хозяином на рассматриваемой территории является только он.

Вторым признаком законодатель называет то, что исполнительный комитет является исполнительным и распорядительным органом, т.е. исполнительный комитет определяется через понятие «исполнительный и распорядительный орган». Действительно, исполнительный комитет как орган государственного управления не может не обладать качеством исполнительности. Термин «исполнительный» подчеркивает, что рассматриваемый орган предназначен для исполнения чьих-то повелений. Раньше исполнительные комитеты являлись органами местных Советов, и их главной целью было исполнение, проведение в жизнь решений последних. Так, в соответствии со статьей 46 Закона БССР «О городском, районном в городе Совете народных депутатов» исполнительным и распорядительным органом городского, районного Совета народных депутатов являлся избираемый из числа депутатов исполнительный комитет. Он руководил государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством на территории соответствующего Совета на основании решений избравшего его Совета и вышестоящих органов государственной власти и управления.

Нынешние исполнительные комитеты, с отделением их от Советов, преобразованием статуса и установлением управленческой вертикали, утратили свое прежнее главное предназначение и остались только органами государственного управления. В этой связи отпала необходимость называть рассматриваемые органы исполнительными. Подобное объяснение относится и к термину «распорядительный». Раньше употребление этого термина наравне с «исполнительным» подчеркивало, что исполком был не просто исполнительным органом Совета, но и распорядительным, т.е. мог решать вопросы как входящие в компетенцию Совета, так и иные, исполняя решения вышестоящих государственных органов [40. с. 65].

Следовательно, наименование рассматриваемых органов исполнительными и распорядительными определено их прошлым статусом. Ныне, поскольку их статус изменился, вероятно, правильным было бы изменить и название и привести его в соответствие с реальным их положением. Определения «исполнительный» и «распорядительный» теперь характеризуют деятельность, осуществляемую ими как органами государственного управления, но не раскрывают при этом их сущности, основного предназначения. Основным предназначением исполнительных комитетов является осуществление исполнительной власти на территории области, района, города, поселка, сельсовета. Подобный вывод вытекает из ч. 2 ст. 9 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». В ней записано, что исполнительные комитеты входят в систему органов исполнительной власти. К ним больше подошло бы название «местная администрация», «местный комитет», «мэрия» и т.д. В данном Законе ничего не сказано о том, что исполкомы — коллегиальные органы и органы общей компетенции.

Коллегиальность проявляется в их составе и основной форме работы. Они состоят из председателя исполкома, заместителей председателя, управляющего делами (секретаря) и членов исполнительного комитета. Основной формой работы являются заседания. С учетом вышесказанного рассматриваемому органу можно дать следующее определение: «Исполнительный комитет является коллегиальным органом местного управления общей компетенции, осуществляющим исполнительную власть на территории области, района, города, поселка, сельсовета».

Существует три вида исполнительных комитетов:

1. первичный уровень — сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения);

2. базовый уровень — городские (городов областного подчинения), районные;

3. областной уровень — областные и Минский городской.

Вторым видом органов местного управления является местная администрация. Местная администрация определяется в статье 11 указанного Закона так же, как исполнительный и распорядительный орган на территории района в городе. Она, подобно исполнительным комитетам, является юридическим лицом и входит в систему органов исполнительной власти [34. с. 91].

Местная администрация — коллегиальный, общей компетенции орган местного управления, состоящий из главы местной администрации, его заместителей и членов местной администрации. Местная администрация была образована после ликвидации в городах районных Советов депутатов и их органов изданием Указа Президента Республики Беларусь от 19 сентября 1995г. № 383 «О проведении реформы органов местного управления и самоуправления». В пункте 2 Указа предписывалось: «Образовать на территории районов в городах местные администрации с правами юридического лица». Они явились правопреемниками исполнительных комитетов районных в городах Советов депутатов. По этой причине местные администрации — это, в сущности, исполнительные комитеты, только с иным, более точным названием и несколько измененным правовым статусом. К органам местного управления следует отнести отделы и управления исполнительных комитетов (местных администраций). Они имеют свою компетенцию, масштаб деятельности и определенную обособленность от исполнительных комитетов (местных администраций). Отделы и управления являются структурными подразделениями исполкомов (местных администраций). Однако это не может повлиять на признание их в названном выше качестве, потому что рассматриваемые органы — не просто структурные части исполкомов (местных администраций), а отдельный вид органов государственного управления со всеми необходимыми для них признаками.

Таким образом, понятие «органы местного управления» является собирательным. В него входят местные исполнительные комитеты, местные администрации, отделы и управления исполкомов (местных администраций). Все они призваны осуществлять исполнительную власть на территории области, района, города, поселка и сельсовета, т.е. осуществлять местное управление как один из видов государственного управления. Основными их задачами является решение вопросов местного значения с учетом общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории. Такие задачи определяются главным предназначением местного управления.

Основные особенности органов местного управления заключаются в том, что они, во-первых, призваны осуществлять местное управление; во-вторых, действуют в пределах административно-территориальной единицы: области, района, города, поселка, сельсовета; в-третьих, являются низшим звеном в системе органов государственного управления; в-четвертых, представляют значительную часть местных органов государственного управления.

Понятие «местные органы государственного управления» более широкое, чем понятие «органы местного управления». В него включаются, кроме органов местного управления, государственные органы министерств, государственных комитетов, комитетов при Совете Министров Республики Беларусь на местном уровне и не подчиненные местным исполкомам (местным администрациям). Они имеют свою систему, нередко действуют в пределах административно-территориальных единиц, но от имени республиканского органа, проводят задачи центра. Указанные органы осуществляют государственное управление на местах, т.е. налицо централизация, которая предполагает наличие органов на местах, зависящих от центра функционально и в порядке подчиненности. Государственное управление на местах с помощью названных органов осуществляется с наименьшим учетом местных условий и особенностей. Подобные органы исходят в первую очередь из общегосударственных интересов, интересов того или иного ведомства.

**1.2 Порядок образования и состав исполнительных комитетов (местных администраций)**

Порядок образования названных органов состоит из двух этапов. Первый этап заключается в назначении их руководителя. На втором этапе назначаются заместители руководителя и члены исполнительного комитета, местной администрации.

В соответствии со статьей 119 Конституции руководители рассматриваемых органов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными Советами депутатов. Часть 1 статьи 10 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике I Беларусь» воспроизводит названную статью Конституции. На практике только председатели областных и Минского городского исполнительных комитетов назначаются Президентом и утверждаются Советами депутатов[[3]](#footnote-3).

Председатели исполнительных комитетов базового уровня (городских (городов областного подчинения), районных) назначаются на должность и освобождаются от должности распоряжением председателя областного исполнительного комитета по согласованию с Президентом Республики Беларусь и утверждаются соответствующим Советом депутатов. Подобный порядок распространяется и на глав местных администраций, за исключением утверждения Советом депутатов, поскольку последних в районах городов не существует. Сущность утверждения состоит в официальном оформлении, в придании чьим-то предшествующим действиям окончательного юридического характера.

Утверждение Советом депутатов назначенного Президентом Республики Беларусь председателя исполнительного комитета имеет несколько иное значение. Такое утверждение выражается в принятии Советом на сессии правового акта, соответствующего решения. Между тем подобное решение не влечет и не может влечь за собой никаких юридических последствий, изменений в статусе назначенного Президентом лица, поскольку решение Президента является окончательным. Даже если Совет не согласится с позицией Президента, все равно изменить он ничего не сможет. Поэтому фактически Совет на сессии не утверждает в должности, а только принимает к сведению, одобряет волеизъявление Президента. Необходимость в этом существует по той причине, что Совет должен знать председателя исполнительного комитета, с которым придется взаимодействовать в работе [33. с. 68].

Председатель сельского, поселкового, городского (городов районного подчинения) исполнительных комитетов одновременно является председателем сельского, поселкового, городского (городов районного подчинения) Совета депутатов (ч. 2 ст. 20 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»). По этой причине он никем не назначается, а избирается из числа депутатов на сессии соответствующего Совета путем тайного голосования и исполняет свои обязанности до открытия первой сессии Совета нового созыва. Вероятно, подобный порядок занятия должности председателя исполнительного комитета первичного уровня следует считать исключением из общего порядка, установленного статьей 119 Конституции, и объясняется он небольшим масштабом деятельности и объемом работы по сравнению с иными видами исполнительных комитетов. На втором этапе назначаются заместители председателя исполнительного комитета, главы администрации и члены исполнительного комитета (администрации). Первый заместитель председателя, заместители председателя, управляющий делами и члены областного (Минского городского) исполнительного комитета назначаются на должность и освобождаются от должности председателем исполнительного комитета по согласованию с Президентом Республики Беларусь. Подобный порядок установлен и для назначения первого заместителя председателя, заместителя председателя, управляющего делами (секретаря) и членов районного, городского, поселкового, сельского исполнительных комитетов, лишь согласование кандидатур осуществляется с вышестоящим исполнительным комитетом.

Несколько иной подход в назначении заместителя (заместителей) главы местной администрации и членов местной администрации. Заместитель местной администрации назначается на должность и освобождается от должности председателем городского исполнительного комитета. Другие члены местной администрации, а также ее сотрудники назначаются на должность и освобождаются от должности главой администрации.

В действующем законодательстве не определена процедура и юридические последствия согласования. Согласовать — это означает получить согласие, разрешение Президента Республики Беларусь или вышестоящего исполнительного комитета в лице его руководителя на назначение той или иной кандидатуры на указанные должности. На практике процедура согласования состоит из представления установленных документов (например, листка по учету кадров с фотографией, представления отдела, управления облисполкома, Минского горисполкома, рай (гор) исполкома) в Администрацию Президента Республики Беларусь, в управление кадров облисполкома, изучения их соответствующими лицами, собеседования с кандидатами, рекомендуемыми на должность, и получения письменного согласия на назначение. Если согласие не будет получено, то компетентное лицо не вправе назначить представленную им кандидатуру на предполагаемую должность [32. с. 14].

Таким образом, согласование является важным официальным, юридически значимым действием, как на первом, так и на втором этапе образования исполнительного комитета. Без получения согласия невозможны дальнейшие действия просителя — председателя соответствующего исполнительного комитета относительно кандидата на должность. Согласование позволяет также выяснить уровень профессиональной подготовки и наличие у кандидата на должность иных качеств, которыми он должен обладать. Несмотря на особое значение согласования кандидатур на должности председателя исполнительного комитета и заместителей председателя, оно излишне по отношению к иным членам исполнительного комитета. Во-первых, они работают на общественных началах, во-вторых, являются руководителями, как правило, структурных подразделений исполнительного комитета, и их кандидатуры уже согласовывались с вышестоящими аналогичными звеньями до назначения на занимаемую должность.

Срок действия исполнительных комитетов, как и местных администраций, в действующем законодательстве не установлен. Лишь в части 2 статьи 10 указанного Закона определен срок полномочий председателя сельского, поселкового, городского (городов районного подчинения) исполнительных комитетов. Он равен сроку полномочий соответствующего Совета, т.е. четырем годам[[4]](#footnote-4). Исполнительные комитеты и местные администрации являются органами местного управления постоянного действия. В предшествующем законодательстве рассматриваемые сроки устанавливались и для них. Так, в части 4 статьи 14 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» было записано: «Председатель исполнительного комитета назначается на пять лет и имеет право занимать должность не более двух сроков подряд». Когда исполнительные комитеты были органами местных Советов депутатов, то срок их полномочий увязывался со сроком деятельности Совета. По Закону БССР «О городском, районном в городе Совете народных депутатов БССР» городской, районный в городе Совет народных депутатов избирался сроком на два с половиной года. В настоящее время местные Советы депутатов избираются на четыре года. Прекращение срока полномочий председателя первичного уровня исполнительного комитета не влечет за собой прекращения деятельности остальных членов исполнительного комитета. Они действуют постоянно. Таким образом, местный исполнительный комитет (местная администрация) состоит из председателя исполнительного комитета (главы администрации), заместителей председателя исполнительного комитета (главы администрации), управляющего делами (секретаря в исполнительных комитетах первичного уровня), членов исполнительного комитета (местной администрации). Количество членов определяет сам исполнительный комитет (местная администрация). Такой состав имеют собственно исполнительные комитеты, местные администрации как коллегиальные органы местного управления.

В понятие исполнительных комитетов (местных администраций) как учреждений включаются их отделы и управления, главные управления и другие подразделения. Такие подразделения отсутствуют у сельских, поселковых, городских (городов районного подчинения) исполнительных комитетов. Отделы и управления образуются для руководства отдельными сферами на территории области, города, района. Например, организационная структура Новополоцкого городского исполнительного комитета включала: управление по экономике и рыночным отношениям; управление капитального строительства; управление архитектуры, градостроительства и землепользования; управление делами; отдел по управлению коммунальной собственностью, разгосударствлению и приватизации; отдел торговли и сферы обслуживания; отдел по учету, распределению жилой площади; отдел социальной защиты; отдел культуры; отдел образования; отдел по физкультуре, спорту и туризму; отдел информации; отдел внутренних дел; финансовый отдел и др.

**1.3 Подотчетность и подчиненность органов местного управления**

Местные исполнительные комитеты (местные администрации) подотчетны и подконтрольны, т.е. они обязаны отчитываться перед соответствующим органом, должностным лицом, представлять им необходимые сведения, данные, делать сообщения, доклады о своих действиях, работе и находиться под контролем. Это означает, что исполнительные комитеты (местные администрации) проверяемы, находятся под наблюдением с целью проверки. В частях 6, 9 статьи 9 и частях 9 статьи 11 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» установлено, что областные (Минский городской) исполнительные комитеты подотчетны и подконтрольны Президенту Республики Беларусь и Совету Министров Республики Беларусь по вопросам, входящим в их компетенцию. Исполнительные комитеты первичного и базового уровней подотчетны и подконтрольны Президенту Республики Беларусь и вышестоящим исполнительным комитетам. Кроме того, исполнительные комитеты ответственны перед соответствующим Советом по вопросам, отнесенным к его компетенции. Исполнительные комитеты по мере необходимости, но не реже одного раза в год должны докладывать о своей деятельности Совету, а также информировать граждан на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства.

Местная администрация подотчетна и подконтрольна городскому исполнительному комитету. Она не реже одного раза в год должна отчитываться о своей работе перед городским исполнительным комитетом, а также информировать граждан о своей деятельности.

Таким образом, к исполкомам и местным администрациям применяются различные формы контроля, как по вертикали, так и по горизонтали. По вертикали контроль осуществляется вышестоящими органами, по горизонтали — местными Советами депутатов и гражданами. По вертикали контроль осуществляется в форме представления отчетов, т.е. проявлением инициативы подконтрольного органа, а также в форме проведения проверок — проявлением инициативы со стороны компетентных контролирующих вышестоящих органов по отношению к нижестоящим.

Контроль по горизонтали осуществляется местными Советами в форме заслушивания отчетов исполнительного комитета и в форме ответственности исполнительного комитета перед Советом. Доклад делает председатель, заместитель председателя исполнительного комитета на заседании Совета в виде устного сообщения. Не исключаются прения, после которых выносится решение «принять к сведению сообщение председателя (заместителя председателя) исполнительного комитета». Только таким может быть решение по результатам доклада. Доклад делается для того, чтобы проинформировать депутатов о результатах своей деятельности. Исполком не отчитывается перед Советом, он подотчетен Президенту Республики Беларусь и вышестоящему исполнительному комитету. Однако Совет как представительный коллегиальный орган самоуправления на территории, на которой действует и исполком, должен быть осведомлен о работе органа местного управления. Например, Минский городской Совет депутатов 24 октября 2001 г. заслушал и обсудил информацию начальника финансового управления Минского городского исполнительного комитета о ходе исполнения бюджета города Минска за 9 месяцев 2001 г. и издал по его результатам решение, в котором записал принять к сведению информацию (п. 1) и дал несколько предписаний исполнительному комитету в следующем виде: «принять необходимые меры», «произвести дальнейшее формирование стабилизационного фонда», «обеспечить своевременность и полноту расчетов по заработной плате», «принять меры».

Законодатель установил, что Совет депутатов заслушивает отчет исполнительного комитета по определенным вопросам его деятельности, в то время как в части 9 статьи 9 этого же Закона предписано исполнительному комитету по мере необходимости, но не реже одного раза в год докладывать о своей деятельности Совету и информировать граждан. Таким образом, в данном Законе не делается различия между «отчетом» и «докладом», что не совсем правильно с юридической точки зрения. Вероятно, исполнительный комитет должен держать отчет лишь перед органом, которому он подотчетен и подконтролен. Таковыми в соответствии с частью 6 статьи 9 данного закона являются Президент и Совет Министров (частично). Более того, отчет, как правило, не ограничивается отдельными вопросами, а охватывает всю деятельность подотчетного. Он нечто более весомое, юридически значимое по сравнению с докладом или информацией. По его результатам могут приниматься обязывающие решения, предписания. Анализ правового статуса Совета депутатов свидетельствует о том, что он не обладает подобными полномочиями в отношении исполнительного комитета.

Законодатель установил ответственность исполнительного комитета перед соответствующим Советом, но ограничил ее вопросами, отнесенными к компетенции Совета. Подобная обязанность исполнительного комитета перед Советом и право Совета по отношению к исполкому носят символический характер, поскольку отсутствует реальная возможность Совета воздействовать на исполком. Совет не обладает полномочиями властного, принудительного воздействия на исполнительный комитет. Он не может привлечь исполком, его руководителей ни к одному виду юридической ответственности. Следовательно, ответственность исполнительного комитета перед Советом в лучшем случае сводится к определенной моральной обязанности. Исполнительный комитет ответствен перед Советом по вопросам, отнесенным к компетенции Совета. Основными из них являются: программы экономического и социального развития; исполнение бюджетов; местные налоги и сборы; организация управления и распоряжение коммунальной собственностью; утверждение в должности председателя исполнительного комитета; отмена распоряжений председателя исполнительного комитета, решений исполнительного комитета в случае несоответствия их законодательству Республики Беларусь; определение порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью; организация охраны общественного порядка и защиты прав граждан.

Вторая форма контроля по горизонтали выражается в предоставлении исполкомом информации гражданам о своей деятельности не реже одного раза в год. Информация, как правило, доводится до сведения на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства граждан. Подобные сообщения могут доводиться до сведения граждан по местному радио, телевидению, с помощью местной периодической печати. Контроль за деятельностью исполнительных комитетов по горизонтали не только желателен, но и необходим. Однако более эффективным является контроль по вертикали. Местная администрация подотчетна и подконтрольна городскому исполнительному комитету. Она обязана не реже одного раза в год отчитываться о своей работе перед городским исполнительным комитетом. Городские Советы по предложению соответствующих исполнительных комитетов утверждают сметы расходов местных администраций, а также отчеты об их исполнении. Местная администрация обязана не реже одного раза в год информировать граждан о своей деятельности [40. с. 45].

**ГЛАВА 2. ФУНКЦИИ И КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ**

**2.1 Основные функции органов местного управления**

В Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» не выделяются в отдельную статью функции исполнительных комитетов (местных администраций), а приводятся вместе с другими вопросами, относящимися к статусу исполнительных комитетов. Такой подход затрудняет поиски применения соответствующих правовых норм и ссылки на них.

Основные функции исполнительных комитетов тесно связаны с их задачами. Они конкретизируют, детализируют задачи и не могут выходить за их рамки.

Следует различать функции исполнительного комитета и председателя исполнительного комитета, местной администрации и главы местной администрации. Исполнительные комитеты обладают следующими основными функциями.

Функцией, способствующей связям исполнительного комитета с Советом, является разработка и внесение для утверждения в Совет схемы управления местным хозяйством и коммунальной собственностью. Исполком разрабатывает и вносит для утверждения в Совет предложения по организации охраны общественного порядка и защиты прав граждан, проекты программ экономического и социального развития, местного бюджета, принимает меры по осуществлению программ и исполнению местного бюджета, представляет Совету отчеты об их исполнении. Названные функции являются, таким образом, совместными для исполнительного комитета и Совета. Если первый готовит материалы, проекты документов, предложения, то второй их утверждает. Утверждение — это не механическое действие. Оно сопровождается обсуждением предложенных проектов документов, внесением изменений, дополнений, т.е. Совет активно участвует в их доработке, совершенствовании. В данном случае Совет как бы возвышается над исполнительным комитетом, проявляет властвование. Его воля здесь превалирует над волей исполкома. Он может утвердить внесенные проекты или их отклонить. В законодательстве не урегулирован вопрос о том, может ли отклонение проекта (или проектов) продолжаться бесконечно. Рассматриваемое действие Совета не идентично утверждению назначенного Президентом Республики Беларусь или вышестоящим исполнительным комитетом председателя исполнительного комитета. В последнем случае производится утверждение после принятия окончательного решения, в первом — только его проекта. Не предусмотрены рычаги, с помощью которых можно было бы воздействовать на Совет в случае установления факта, что отклонение предложенных исполкомом проектов происходит без достаточных на то оснований. В пункте б статьи 98 Конституции предусмотрено, что Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь может принять решение о роспуске местного Совета депутатов в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства и в иных случаях, предусмотренных законом. Вряд ли можно считать нарушением законодательства неоднократное отклонение проектов документов, вынесенных исполкомом Совету на утверждение. Не оговорена подобная причина и в статье 27 «Досрочное прекращение полномочий (роспуск) Совета» Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» [16. с. 840].

Следовательно, Совет депутатов как орган местного самоуправления при осуществлении указанных функций оказывается выше местного исполнительного комитета как органа местного (государственного) управления.

Функция обеспечения осуществляется в целях соблюдения Конституции, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь, выполнения решений Совета и решений вышестоящих государственных органов, принятых в пределах их компетенции (п. 3 ст. 9), исполнения законодательства Республики Беларусь по вопросам военной службы всеми должностными лицами и гражданами, предприятиями, организациями, учреждениями, объединениями, расположенными на подведомственной исполкому территории, а также соблюдения законности и общественной безопасности на подведомственной ему территории. Исполнительный комитет организует получение доходов местного бюджета и их использование по целевому назначению (ч. 1 п. 4 ст. 9); разъяснение законодательства Республики Беларусь и оказание юридической помощи населению (п. 16 ст. 9); прием населения руководителем исполкома и его структурных подразделений (ч. 2 п. 14 ст. 9); долевое участие в социальном и экономическом развитии территории, предприятий, организаций, учреждений и объединений.

Термин «руководство» употребляется только по отношению к образуемым исполкомом комиссиям: административной, по делам несовершеннолетних и др. Фактически он имеет более широкое применение. Исполком распоряжается коммунальной собственностью административно-территориальной единицы в порядке, установленном Советом. Он принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации предприятий, организаций, учреждений и объединений коммунальной собственности (ч. 1 п. 6 ст. 9), а также решения, направленные на защиту прав и удовлетворение законных интересов граждан (ч. 1 п. 14 ст. 9), заключает договоры с юридическими и физическими лицами[[5]](#footnote-5).

Исполнительный комитет контролирует на подведомственной территории использование коммунальной собственности (п. 9 ст. 9), образует по вопросам своей деятельности комиссии и определяет их полномочия (п. 11 ст. 9), принимает меры по обеспечению и защите интересов территории, местного хозяйства в судебном порядке, в вышестоящих органах государственного управления и иных государственных органах (п. 12 ст. 9), решает вопросы землеустройства и землепользования (п. 13 ст. 9), а также решает задачи по организации выборов и референдумов, обсуждению других важнейших вопросов местного и республиканского значения (ч. 1 п. 21 ст. 9). Он оказывает нижестоящим исполнительным комитетам и местным администрациям необходимую помощь (п. 18 ст. 9), согласовывает режим работы неподчиненных предприятий, организаций, учреждений и объединений независимо от форм собственности, дает согласие на размещение на подведомственной ему территории предприятий, организаций, учреждений и объединений, не находящихся в коммунальной собственности соответствующей административно-территориальной единицы (ч. 3 п. 6 ст. 9), кооперирует с согласия собственников средства для социального и экономического развития территории (ч. 1 п. 8 ст. 9). Функции председателя исполнительного комитета имеют несколько иную направленность, чем функции исполнительного комитета. Они больше связаны с организационными вопросами и руководством, а у исполкома преобладает хозяйственная направленность, обеспечение законности, прав и интересов граждан.

Председатель исполнительного комитета возглавляет исполнительный комитет (п. 1 ст. 10) и представляет его вовне (п. 4 ст. 10), назначает своих заместителей (п. 2 ст. 10), организует работу по подготовке заседаний исполкома (п. 6 ст. 10), подписывает решения и протоколы заседаний (п. 7 ст. 10), определяет структуру и штаты исполнительного комитета, его подразделений, назначает на должности их руководителей (п. 10 ст. 10), по согласованию с исполнительным комитетом назначает на должности руководителей предприятий, организаций, учреждений и объединений, основанных на коммунальной собственности (п. 12 ст. 10), и т.д.

Следует отметить, что у председателя исполнительного комитета спектр функций более широкий, чем у Премьер-министра Республики Беларусь. Функции местной администрации несколько схожи с функциями исполнительного комитета, но при этом имеют и свои отличия. Например, местная администрация организует строительство и ремонт жилищного фонда, дорог, контроль за содержанием улиц, кварталов, придомовых территорий, за обеспечением противопожарных мероприятий и безопасности на водах (п. 15 ст. 11), решает вопросы трудоустройства, образования, профессиональной подготовки (п. 18), содействует развитию народных традиций и обычаев (п. 19 ст. 11) и т.д. Подобные функции почему-то не нашли отражения в статье 9 Закона, т.е. не закреплены за исполнительным комитетом. В настоящее время действуют исполнительные комитеты разных уровней со своей спецификой, особенностями, не нашедшими отражения в Законе. Желательно принять законы или иные нормативные правовые акты о каждом уровне местных исполнительных комитетов, поскольку в одном законе невозможно подробно определить функции и полномочия каждого уровня исполнительных комитетов. Функции главы местной администрации также, в общем, схожи с функциями председателя исполнительного комитета. В то же время глава местной администрации обладает некоторыми функциями, которые не закреплены в Законе за председателем исполкома. Например, он распределяет функции (обязанности) между своими заместителями, другими сотрудниками местной администрации (п. 5 ст. И), применяет к сотрудникам местной администрации меры поощрения, налагает на них дисциплинарные взыскания (п. 7 ст. 11). В пункте 9 статьи 10 Закона установлены функции дисциплинарного характера председателя исполнительного комитета почему-то только в отношении председателей нижестоящих исполнительных комитетов (глав местных администраций) и их заместителей [7. с. 7].

**2.2 Компетенция местных исполнительных комитетов (местных администраций)**

В Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» не выделяется компетенция органов местного управления, как в Законе «О Совете Министров Республики Беларусь и подчиненных ему государственных органах» или в Положении о Министерстве экономики Республики Беларусь. Целесообразно было бы не только обособить задачи, функции, компетенцию, но и издать отдельные законы о каждом уровне исполнительных комитетов отдельно от законов о местных Советах. Действующий Закон выступал бы в качестве основ, общего нормативного правового акта. Местные исполнительные комитеты (местные администрации) обладают всеми правами и обязанностями по осуществлению местного управления. Они имеют сферу ведения, гарантии осуществления полномочий, а также определенные методы управленческой деятельности. Права и обязанности в указанном Законе закрепляются раздельно для исполнительных комитетов и председателей исполнительных комитетов, местных администраций и глав местных администраций. Права и обязанности, т.е. полномочия, соответствуют функциям исполнительных комитетов (местных администраций) и предназначены для их реализации. Во избежание определенных повторений следует рассмотреть полномочия по реализации общих функций государственного управления, которые непосредственно связаны с основными функциями органов местного управления. Компетенция исполнительных комитетов (местных администраций) имеет свои особенности, отличающие ее от компетенции Совета Министров, республиканских органов и их органов на местном уровне. Во-первых, она предназначена для осуществления местного управления; во-вторых, масштаб ее распространения ограничивается соответствующей административно-территориальной единицей; в-третьих, она носит общий характер; в-четвертых, полномочия исполнительных комитетов (местных администраций) реализуются в коллегиальном порядке; в-пятых, наличие у нее некоторой связи с полномочиями Советов; в-шестых, она направлена на обеспечение соблюдения (выполнения) не только Конституции Республики Беларусь, законов, актов Президента Республики Беларусь, но и на выполнение решений Совета депутатов, актов вышестоящих государственных органов (исполнительных комитетов); в-седьмых, компетенция связана также с землеустройством и землепользованием; в-восьмых, она направлена на применение мер по обеспечению и защите интересов территории, местного хозяйства.

Исполнительный комитет обладает определенными полномочиями по реализации функции прогнозирования и планирования. Он наделен правом и обязанностью разрабатывать и вносить для утверждения в Совет депутатов проекты программ экономического и социального развития, местного бюджета. При этом решающее слово принадлежит Совету. Инициирует указанную программу и проявляет свою компетентность в ее разработке исполнительный комитет. Исполнительному комитету принадлежат некоторые полномочия по реализации организационной функции. Исполнительный комитет обладает исключительными полномочиями по созданию, реорганизации и ликвидации предприятий, организаций, учреждений и объединений коммунальной собственности. Он утверждает режим их работы, согласовывает режим работы других подобных организаций независимо от форм собственности, которые расположены на подведомственной ему территории.

Исполнительный комитет уполномочен давать согласие на размещение на указанной территории организаций, не находящихся в коммунальной собственности соответствующей административно-территориальной единицы, образовывать по вопросам своей деятельности комиссии. В указанном Законе записано, что исполком не только образует комиссии, но и определяет их полномочия, что не совсем соответствует действительности.

Исполком образует множество разнообразных комиссий, например административную комиссию. Полномочия же ее установлены КоАП. Исполком образует комиссию по делам несовершеннолетних. Полномочия ее определены частично КоАП и Временным положением о комиссиях по делам несовершеннолетних, утвержденным Советом Министров Республики Беларусь. Следовательно, исполком может устанавливать полномочия только тем комиссиям, которые образуются им в качестве вспомогательных звеньев для оказания помощи исполкому в подготовке и предварительном рассмотрении определенного круга вопросов, в организаторской работе и контроле исполнения. Об этом следовало бы прямо записать в Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

Законом предоставлено право исполнительному комитету кооперировать с согласия собственников средства предприятий, организаций, учреждений и объединений, организовывать их долевое участие в социальном и экономическом развитии территории[[6]](#footnote-6).

Наиболее широкие полномочия имеются у исполнительного комитета по реализации функции руководства. В действующем Законе отсутствует регламентация вопроса о том, что исполнительный комитет руководит государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством на подведомственной ему территории, как это было записано в прежних законах о местных Советах депутатов трудящихся. Тем не менее, исполнительный комитет не лишен подобных полномочий. Необходимо подчеркнуть, что руководство не тождественно управлению. Руководство выражается в осуществлении только отдельных управленческих действий, т.е. руководство — это часть управления, отдельная его функция.

Полномочия исполнительного комитета по реализации руководства проявляются в разработке и внесении для утверждения Советом схемы управления местным хозяйством и коммунальной собственностью, предложений по организации охраны общественного порядка и защиты прав граждан. Он обязан обеспечивать на соответствующей территории соблюдение Конституции, законов, актов Президента Республики Беларусь, выполнение решений Совета и вышестоящих государственных органов, а также законность и общественную безопасность. Исполнительный комитет не только разрабатывает проект местного бюджета, но и организует после его утверждения получение доходов этого бюджета, их использование по целевому назначению. Орган местного управления распоряжается коммунальной собственностью административно-территориальной единицы, отменяет решения руководителей нижестоящих органов местного управления, принятые с нарушением законодательства Республики Беларусь или противоречащие решениям Совета и исполнительного комитета.

На исполнительном комитете лежит обязанность принимать меры по обеспечению и защите интересов территории, местного хозяйства, решать вопросы охраны здоровья, образования, социального и культурного обеспечения, торгового, транспортного, коммунального, бытового и иного обслуживания граждан на соответствующей территории. Исполнительный комитет призван оказывать нижестоящим исполнительным комитетам и местным администрациям помощь в их деятельности, содействовать развитию народных традиций и обычаев на подведомственной территории. В рассматриваемом Законе термин «руководит» употребляется лишь в отношении образуемых исполкомом комиссий, как и «контроль» — только в отношении использования коммунальной собственности на подведомственной территории. Фактически сфера осуществления контроля значительно шире. Ведь без знания фактического положения дел невозможно вообще осуществлять полномочия по реализации даже одной функции.

Следовательно, в данном Законе только в общих чертах закреплены полномочия местных исполнительных комитетов, без дифференциации их по уровням органов местного управления. Подобный подход не может способствовать эффективной работе местных исполнительных комитетов и соблюдению законности в их деятельности. Полномочия председателя исполнительного комитета определены более конкретно. Они преимущественно связаны с реализацией организационной функции и руководства. В частности, председатель исполнительного комитета назначает первого заместителя, заместителей (заместителя) председателя, управляющего делами (секретаря), иных членов исполнительного комитета, заместителя (заместителей) главы местной администрации (в городах, имеющих районное деление), определяет структуру и штаты исполнительного комитета, его управлений, отделов и других подразделений, руководителей отделов, управлений и других подразделений исполнительного комитета по согласованию с аналогичными структурными подразделениями вышестоящих органов. В законодательстве не регулируется вопрос о том, можно ли предлагаемую несогласованную кандидатуру назначить исполняющим обязанности или необходимо подобрать иную. Вероятно, было бы правильным в одном из нормативных правовых актов, например, в указе Президента Республики Беларусь, дать ответы на все возникающие вопросы, относящиеся к согласованию, т.е. раскрыть его сущность, тем более что сфера применения согласования постоянно расширяется. В отношении руководителей отделов, управлений и иных структурных подразделений согласование весьма желательно, поскольку названные подразделения находятся в двойном подчинении.

Председатель исполнительного комитета уполномочен назначать на должность и освобождать от должности иных работников аппарата исполнительного комитета, заключать от имени нанимателя трудовые договоры (контракты) с работниками исполнительного комитета, применять к этим работникам меры поощрения, налагать на них дисциплинарные взыскания. Подобные полномочия распространяются и на председателей нижестоящих исполнительных комитетов (глав администраций) и их заместителей. Он также имеет право назначать по согласованию с исполнительным комитетом на должность и освобождать от должности руководителей предприятий, организаций, учреждений и объединений, основанных на коммунальной собственности соответствующей административно-территориальной единицы. Подобные полномочия можно отнести к руководству. Полномочия председателя по руководству, прежде всего, распространяются на весь аппарат исполнительного комитета, включая его отделы, управления и иные подразделения. Председатель исполнительного комитета руководит гражданской обороной на подведомственной ему территории, а в случаях стихийных бедствий, аварий, катастроф принимает меры по спасению людей и сохранению материальных ценностей, нормализации экономической ситуации, имеет право для ликвидации таких чрезвычайных ситуаций привлекать население к выполнению неотложных общественно необходимых работ и использовать материально-технические ресурсы расположенных на подведомственной ему территории предприятий, организаций, учреждений и объединений независимо от формы собственности. Он вправе приостанавливать деятельность предприятий, организаций, учреждений и объединений, а также строительство объектов на подведомственной ему территории при нарушении природоохранного и иного законодательства Республики Беларусь, распоряжаться кредитами по расходной части местного бюджета и внебюджетных средств. Руководитель местного исполкома организует работу по подготовке заседаний исполнительного комитета, ведет заседания, подписывает решения и протоколы заседаний, обеспечивает контроль за реализацией принятых решений и издает в пределах своей компетенции распоряжения. Председатель представляет исполнительный комитет во взаимоотношениях с Советом депутатов, другими государственными органами, органами территориального общественного самоуправления, предприятиями, организациями, учреждениями, объединениями и гражданами.

Компетенция местной администрации во многом схожа с компетенцией исполнительных комитетов, но при этом имеет и особенности, которые определяются ее статусом. Она, например, не обладает правом разрабатывать и вносить для утверждения в Совет проекты программ экономического и социального развития, местного бюджета[[7]](#footnote-7). Во-первых, администрации такие полномочия не нужны, поскольку не может быть подобных отдельных программ развития отдельного района в городе; во-вторых, отсутствует Совет депутатов в районе, т.е. у администрации отсутствуют определенные полномочия, которые имеются у исполнительного комитета. В то же время у местной администрации есть такие полномочия, которых нет у исполнительного комитета. Например, администрация имеет право организовывать работу органов территориального общественного самоуправления, созывать собрания, в том числе собрания уполномоченных представителей граждан соответствующей территории, решать вопросы трудоустройства. Подобные права не нашли отражения в статье 9 Закона, в которой определяется статус исполнительного комитета. Аналогичным образом урегулирован вопрос о полномочиях главы местной администрации. Он также обладает многими полномочиями, схожими с полномочиями председателя исполнительного комитета, отдельные из них у него отсутствуют. Например, глава местной администрации не руководит гражданской обороной и не наделен обязанностями принимать меры в случаях стихийных бедствий и т.п., не осуществляет руководства подведомственными предприятиями, организациями и др. Его полномочия несколько уже по сравнению с полномочиями председателя исполнительного комитета.

В главе 6 данного Закона закреплены некоторые важные гарантии местного управления и самоуправления. Например, решение вопросов, связанных с хозяйственной или социально-культурной деятельностью, затрагивающей интересы населения, осуществляется только с согласия исполнительного комитета (местной администрации). Местные Советы депутатов, исполнительные комитеты, местные администрации наделены правом требовать или организовывать проведение дополнительных экологических и других необходимых экспертиз строящихся, а также действующих объектов и используемых технологий.

**ГЛАВА 3. ФОРМЫ И ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ КОМИТЕТОВ**

Формы работы исполнительных комитетов (местных администраций) делятся на два вида: организационно-правовые и управленческие.

Местные исполнительные комитеты и местные администрации являются коллегиальными органами. Их основной организационно-правовой формой работы признается коллегиальность. Коллегиальность реализуется в проведении заседаний исполнительных комитетов и местных администраций. Именно на заседании исполком (местная администрация) представлен как коллегиальный орган местного управления. Только здесь коллективно решаются многие наиболее важные вопросы, отнесенные к ведению исполнительного комитета (местной администрации). Коллегиальное обсуждение вопросов помогает найти наиболее правильные и целесообразные пути их решения, избежать ошибок, полнее учесть потребности людей. Однако коллегиальность ни в коей мере не снимает персональной ответственности с исполнителя за порученное дело. Наоборот, коллегиальность предполагает повышенную ответственность членов коллегии, которые, приняв решение, обязаны его сами реализовать [16. с. 845].

В Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» регулируются периодичность и правомочность заседаний исполнительного комитета (местной администрации). Так, в части 8 статьи 9, части 4 статьи 11 Закона закреплено правило о том, что «...заседания исполнительного комитета (местной администрации) созываются (проводятся) председателем исполнительного комитета (главой администрации) по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц». Подобное правило было предусмотрено уже в законах о местных Советах 1979г. Некоторые исполнительные комитеты, местные администрации (например, Минский горисполком, администрация Фрунзенского района г. Минска) в регламентах установили, что заседания проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. В регламентах указываются и дни недели, в которые проводятся заседания. Установление такого порядка обеспечивает необходимую периодичность в работе коллегиального органа. Коллегиальность проявляется также при обсуждении вопросов на заседании и принятии решений. В обсуждении вопросов могут участвовать не только члены исполнительного комитета, но и присутствующие. Они могут вносить предложения об изменениях и дополнениях в проекты решений или об их доработке. Решения исполнительного комитета, местной администрации принимаются простым большинством голосов. На заседания вносятся вопросы, относящиеся к компетенции исполнительного комитета, местной администрации, а также вопросы, которые возникают в повседневной жизни и не могут быть решены единолично председателем (главой администрации), заместителями председателя (заместителями главы администрации) или структурными подразделениями исполкомов (местных администраций)[[8]](#footnote-8).

Законодатель устанавливает, что заседания правомочны тогда, когда на них присутствует не меньше двух третей членов от установленного состава исполнительного комитета (местной администрации) (ч. 8 ст. 9), и решение считается принятым, если проголосовало «за» простое большинство от установленного состава исполнительного комитета (местной администрации). Простое большинство составляет половина (50%) участников плюс один. Полномочия председателя исполнительного комитета (главы администрации) отдельно определены в указанном выше Законе. Единоначалие дополняет коллегиальность, способствует наилучшему и наибольшему ее проявлению. В деятельности исполнительных комитетов широко применяется и единоначалие, которое проявляется в повседневной работе председателя исполнительного комитета (главы местной администрации), их заместителей.

Управленческая деятельность выражается в правовой и неправовой формах. Конкретное проявление правовая форма находит в актах управления, издаваемых как коллегиально, так и единоначально. По Закону исполнительные комитеты (местные администрации) принимают решения, а председатели исполнительных комитетов (главы администраций) издают распоряжения. Однако термин «решение» не совсем подходит для названия правового акта. Решения принимаются любым органом государственного управления до их облечения в форму правового акта. Решение — это содержание правового акта. Для исполнительного комитета и местной администрации как коллегиальных органов общей компетенции более приемлем термин «постановление». В связи с этим правильно было бы внести соответствующие изменения в Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

Решения исполнительных комитетов, местных администраций — акты коллегиальные. Они могут приниматься только на заседаниях коллегиального органа, т.е. исполнительного комитета (местной администрации). Решения исполнительных комитетов (местных администраций) по форме, по существу, ничем не отличаются от правовых актов иных органов государственного управления. В качестве примера можно привести решение Гомельского областного исполнительного комитета.

«О тарифах на услуги по санитарной очистке, оказываемые юридическим лицам Решение Гомельского областного исполнительного комитета от 24 октября 2001г. № 796 9/1678 (01.11.2001).

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 19 мая 1999г. № 285 «О некоторых мерах по стабилизации цен (тарифов) в Республике Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1999 г., №40, 1/371; №89, 1/781; 2000 г. №37, 1/1163; №95, 1/1662; №107, 1/1765) Гомельский областной исполнительный комитет решил:

1. Утвердить тарифы на услуги по санитарной очистке, оказываемые предприятиями и организациями системы Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь юридическим лицам согласно приложению.

2. Решение Гомельского областного исполнительного комитета от 23 февраля 2001г. № 137 «О тарифах на услуги санитарной очистки для юридических лиц» отменить с момента его принятия.

3. Настоящее решение вступает в силу с 5 ноября 2001г.

Председатель А.С. Якобсон. Управляющий делами Н.А. Протосовицкий».

Решения подписываются двумя лицами: председательствующим на заседании и управляющим делами. В Законе предусмотрено подписание решений только председателем исполнительного комитета (главой администрации). В регламентах установлено, что необходимы две подписи. Кроме того, исполкому разрешается принятие решений по отдельным вопросам, не требующим обсуждения, по поручению председателя исполнительного комитета, путем опроса. В таком порядке решение считается принятым, если в опросе приняло участие не менее двух третей членов исполнительного комитета.

В Законе не оговаривается, какими могут быть решения по юридической силе. Фактически решения бывают нормативные и ненормативные, т.е. индивидуальные. Нормативные решения обладают большей юридической силой по сравнению с ненормативными. По форме между ними не имеется отличий. По содержанию индивидуальные решения индивидуализированы, имеют конкретного адресата. Нормативные решения обезличены, принимаются на неопределенный срок, содержат нормы права, определенные правилами поведения[[9]](#footnote-9).

Распоряжения должны быть всегда индивидуальными актами. Они издаются председателем исполнительного комитета (главой администрации) по вопросам, не требующим коллегиального обсуждения (рассмотрения), а также в целях исполнения ранее принятых решений исполнительного комитета и относящимся к его компетенции. По юридической силе распоряжения ниже решений. По этой причине распоряжения не могут противоречить решениям, отменять или изменять их. Большинство распоряжений имеет внутриорганизационный характер. Распоряжения подписываются председателем исполнительного комитета (главой администрации). Примером может служить распоряжение следующего вида:

«О предоставлении трудового отпуска Федорову И.Н.

Распоряжение Минского областного исполнительного комитета

от 25 июля 2001г. № 803р

г. Минск

1. Предоставить Федорову Ивану Николаевичу, управляющему делами облисполкома, за период работы с 11 мая 2000 года по 11 мая 2001 года 11 календарных дней трудового отпуска с 30 июля по 13 августа 2001 года и выплатить материальную помощь в размере должностного оклада, а за неиспользованные 16 календарных дней за период работы с 11 мая 1999 г. по 11 мая 2000 года выплатить денежную компенсацию.

Основание: заявление Федорова И.Н.

2. Исполнение обязанностей управляющего делами облисполкома на время отпуска Федорова И.Н. возложить на заместителя председателя облисполкома Серегина СМ.

Председатель исполкома».

На практике не исключаются распоряжения нормативного характера. Статьей 10 Закона председателю исполнительного комитета предоставлены такие полномочия, реализация которых вынуждает его издавать распоряжения нормативного характера. Например, все председатели исполнительных комитетов определяют структуру и штаты своего исполнительного комитета, его управлений, отделов и других (существующих) подразделений (п. 10 ст. 10 указанного Закона) и вносят в них изменения, для чего издают распоряжения. Издавать другие виды правовых актов они не могут, поскольку не наделены подобным правом. Подобное распоряжение может быть примерно такого характера (название облисполкома и фамилия его председателя условные):

«О внесении изменений в структуру гродненского областного исполнительного комитета

Распоряжение Гродненского областного исполнительного комитета от 4 апреля 2001г. № 301

г. Гродно

1. Внести изменения в распоряжение председателя облисполкома от 8 февраля 2001г. № 124р «О структуре областного исполнительного комитета и штатной численности работников аппарата облисполкома, его комитетов, управлений и отделов» согласно приложению.

2. Утвердить структуру управления делами, комитета по экономике и рыночным отношениям, отдела по делам религий и национальностей Гродненского областного исполнительного комитета.

3. Финансовому управлению областного исполнительного комитета учесть данные изменения при расчетах фонда оплаты труда и уточнении показателей бюджета 2001г.

Председатель исполкома Н.Ф. Доморацкий».

Приведенное распоряжение является нормативным правовым актом, изданным в соответствии со статьей 10 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», однако оно противоречит статье 2 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». В названной статье дан перечень видов нормативных правовых актов, среди которых вообще отсутствуют распоряжения как вид правовых актов, кем бы они ни издавались. При этом распоряжения председателей исполкомов не названы и в статье 3 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь».

В соответствии с законами БССР о местных Советах народных депутатов (1979г.) распоряжения издавались единоначально, но от имени исполнительного комитета, с последующим докладом о них исполнительному комитету на его очередном заседании. Исполнительный комитет был вправе отменить или изменить такие распоряжения. Неправовыми формами управленческой деятельности является организаторская деятельность и материально-технические действия. Они те же, что и у других органов государственного управления [10. с. 54].

Организация работы исполнительных комитетов (местных администраций), как и иных органов государственного управления, имеет ряд составляющих: планирование, распределение обязанностей, подготовка заседаний, вопросов, выносимых на рассмотрение исполнительного комитета (местной администрации), проведение заседаний, принятие решений и доведение их до исполнителей, осуществление контроля, прием граждан, рассмотрение обращений граждан.

Планирование — одна из важнейших и первейших функций управления, организации работы исполнительного комитета (местной администрации).

Планы работы исполнительных комитетов (местных администраций) составляются на год, полугодие, квартал, месяц. В Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» ничего не говорится о планировании работы. В регламентах ему посвящена, как правило, вторая глава. Не регламентировалось планирование и в предшествующих законодательных актах о местных Советах. Однако на практике планирование нашло применение. В 50-е годы отсутствовал единый подход к планированию: одни Советы (исполкомы) планировали свою работу на месяц, другие — на полгода. К 60-м годам это положение стабилизировалось: почти все Советы Белоруссии стали составлять планы работы на три месяца. В 70-е годы многие местные Советы БССР наряду с квартальными начали принимать также годовые и двухлетние планы работы. [11. с. 97].

Содержание планов работы состоит из нескольких разделов (глав). Например, в плане работы Минского горисполкома имеется семь разделов:

1. Перечень основных вопросов для рассмотрения на заседаниях исполнительного комитета;

2. Перечень основных вопросов, предлагаемых для рассмотрения на сессиях городского Совета депутатов;

3. Общественно-политические и культурные мероприятия, проводимые в городе;

4. Встречи руководителей горисполкома с представителями общественности и отдельными категориями граждан города;

5. Семинары по обмену опытом работы руководителей предприятий, организаций и учреждений, структурных подразделений горисполкома, администраций районов;

6. Семинары с участием председателя горисполкома и глав администраций районов;

7. Календарь знаменательных дат.

В каждом разделе указываются вопросы, месяц рассмотрения и ответственные за их подготовку. В подготовке каждого вопроса участвует, как правило, соответствующее структурное подразделение исполкома (местной администрации). При составлении плана работы учитываются решения вышестоящих государственных органов, состояние экономики, положение хозяйственного, социально-культурного строительства, развитие предпринимательства, предложения различных организаций, структурных подразделений исполкома.

В подготовке проекта плана участвует весь аппарат исполкома, его структурные подразделения: отделы, управления и другие организации, которые представляют свои предложения, предварительно согласовав с заместителями председателя и управляющим делами, обычно в отдел организационной и кадровой работы заблаговременно, не позднее 15 декабря текущего года. Проект плана составляется названным отделом и передается председателю, заместителям председателя и управляющему делами для предварительного рассмотрения. При наличии замечаний он дорабатывается и вносится управляющим делами на рассмотрение исполнительного комитета[[10]](#footnote-10).

План работы служит важным ориентиром в деле заблаговременной подготовки вопроса для рассмотрения или проведения мероприятия. Плохо, что в планах не находит отражения оперативная работа. Целесообразно планировать выезды руководителей исполкомов, их отделов и управлений в конкретные организации, населенные пункты с указанием цели выезда (прием граждан, информация населения о своей работе, проверка и т.д.). Такой подход способствовал бы систематическому проведению работы на местах, конкретизировал бы ее. Понятно, что предусмотреть все выезды на места сложно, но заранее наметить их возможно. Желательно планировать не только выезды на места, но и другие формы оперативной деятельности, что, безусловно, повысит эффективность воздействия на управляемых. Распределение обязанностей происходит между председателем исполнительного комитета (главой администрации), его заместителями и управляющим делами (секретарем) исполкома. Распределение обязанностей осуществляется председателем исполнительного комитета (главой администрации) и утверждается на заседании исполнительного комитета (местной администрации). Важным этапом организации работы исполкомов (местных администраций) является подготовка заседаний. На заседаниях рассматриваются вопросы, предусмотренные планом работы. Внеплановые вопросы выносят только по согласованию с председателем исполкома (главой администрации), руководителями структурных подразделений исполкома (местной администрации), организаций, нижестоящих исполкомов. Подготовка основных плановых вопросов осуществляется заранее (не позднее одного месяца до заседания). Для этого могут создаваться специальные комиссии (рабочие группы) из числа заинтересованных структурных подразделений. Такие комиссии может возглавлять один из заместителей председателя (главы администрации), управляющий делами, член исполкома, руководитель структурного подразделения. Состав комиссии утверждает председатель исполкома (глава администрации). Не исключается издание по этому вопросу специального распоряжения.

По каждому вопросу, которые выносят на заседание, готовится проект решения, который представляется с другими предусмотренными регламентом материалами в соответствующий отдел (общий, протокольный сектор отдела контроля и делопроизводства). Обязательно прилагаются обоснование о необходимости рассмотрения данного вопроса с заключением соответствующего заместителя председателя, справка, список докладчиков и содокладчиков по данному вопросу, лиц, приглашенных на заседание.

Проект решения и приложения к нему визируются руководителями организаций, готовящих такое решение.

Проекты решений должны соответствовать требованиям нормотворческой техники. В регламентах предписывается, что проекты решений не могут превышать трех—четырех страниц, а справки — пяти—шести страниц отпечатанного через полтора интервала текста. Они представляются в протокольный сектор (общий отдел), который за пять—семь дней до заседания формирует повестку дня заседания и представляет управляющему делами для визирования и утверждения председателем исполкома (главой администрации). Если материалы подготовлены некачественно, рассмотрение соответствующего проекта решения или вопроса в повестку дня не включается. В случае если вопросы не подготовлены своевременно, они включаются в дополнительную повестку дня и только с согласия председателя исполкома (главы администрации).

Проекты решений с другими материалами, которые предлагаются для рассмотрения на заседании, вместе с повесткой дня рассылаются (представляются) для ознакомления членам исполкома (местной администрации) и другим заинтересованным лицам, например председателю Совета депутатов, прокурору, помощнику Президента Республики Беларусь — главному инспектору по области, г. Минску, начальнику юридического отдела, пресс-центру для ознакомления не позднее, чем за три дня до заседания. Ответственным за подготовку заседаний исполкома (местной администрации) является управляющий делами (секретарь) исполкома. В подготовке заседаний принимают участие также общий отдел и отдел контроля и делопроизводства. Первый обеспечивает подготовку организационных мероприятий к заседаниям, второй — ведение протокола заседания, запись замечаний и предложений по обсуждаемым вопросам.

Заседание исполкома (местной администрации) ведет председатель исполкома (глава администрации), а при его отсутствии — первый заместитель председателя или по их поручению — один из заместителей председателя исполкома (главы местной администрации). В начале заседания утверждается окончательная повестка дня и порядок работы.

В заседаниях исполкома (местной администрации) могут принимать участие прокурор, руководители структурных подразделений исполкома (администрации), руководители организаций, расположенных в административно-территориальной единице, председатели нижестоящих исполкомов (главы местных администраций), их заместители, депутаты Советов депутатов, представители Администрации Президента Республики Беларусь, Совета Министров, вышестоящих исполкомов, республиканских органов, местного радио с правом совещательного голоса. Другие лица могут участвовать в заседаниях исполкома (местной администрации) только с согласия председательствующего [40. с. 56].

На заседаниях вопросы докладываются председателем исполкома (главой администрации), его заместителями, управляющим делами (секретарем), членами исполкома (администрации), руководителями структурных подразделений исполкома (администрации), председателями нижестоящих исполкомов (руководителями местных администраций), а также другими лицами, готовившими проект решения, но только с согласия председательствующего. Время для докладов, содокладов устанавливается в регламентах или на самом заседании. Обычно оно предусматривается для доклада в пределах 10—15 минут, для содоклада, выступлений — до 5 минут, для справок — до 3 минут. Принятые решения, которые требуют доработки с учетом обсуждения, возвращаются готовившим их структурным подразделениям. Доработанные решения визируются руководителями соответствующих структурных подразделений и представляются заместителями председателя (главы администрации) исполкома в протокольный сектор (общий отдел) не позднее чем в течение трех дней или в оговоренный срок.

Решения подписываются председательствующим на заседании и управляющим делами (секретарем), а приложения к ним визируются руководителями структурных подразделений, ответственными за их подготовку. Решения рассылаются протокольным сектором (общим отделом) в трехдневный срок после их подписания согласно перечню рассылки. На заседаниях ведутся протоколы, которые оформляются с соблюдением требований, установленных Инструкцией по делопроизводству, утвержденной облисполкомом (Минским горисполкомом). За исполнением принятых решений устанавливается контроль. Подобный контроль возлагается на структурные подразделения исполкома (местной администрации). Общее руководство организации работы по контролю осуществляют председатель исполкома (глава администрации), его заместители и управляющий делами (секретарь). Отдел контроля и делопроизводства управления делами исполкома осуществляет систематический анализ и оперативный контроль за сроками реализации актов вышестоящих органов, решений исполкома, распоряжений председателя исполкома и служебной переписки. Выполнение поручений председателя на заседаниях исполкома контролируется помощниками заместителей председателя исполкома в соответствии с распределением обязанностей и управлением кадров и организационной работы исполкомов (там, где оно есть). Кроме того, проводится большая организаторская работа по приему граждан и рассмотрению их обращений. Вопросы по ее организации регулируются регламентами исполкомов (местных администраций).

В местных исполнительных комитетах, кроме сельских, поселковых и городских, городов районного подчинения, создаются отделы, управления и структурные подразделения под иными названиями. Потребность в них определяется необходимостью разрешения широкого круга вопросов в административно-территориальных единицах. Это специализированные органы, которые непосредственно и конкретно занимаются руководством отдельными отраслями или сферами управления, выполняют конкретные внутренние аппаратные функции.

В Конституции БССР 1937г. был дан перечень основных отделов и управлений исполкомов областных, районных и городских Советов народных депутатов с оговоркой о праве местных Советов (с утверждения вышестоящих органов государственной власти) на образование иных отделов и управлений в зависимости от особенностей и объема их хозяйства и социально-культурного строительства[[11]](#footnote-11).

Указом Президента Республики Беларусь от 7 декабря 2001г. № 723 «О структуре и численности работников исполнительных комитетов и местных администраций районов в городах» определена примерная структура областного, Минского городского, городского (городов районного подчинения), районного исполнительных комитетов, местных администраций районов в городах.

Они образуются под разными названиями: отделы, управления, главные управления, комитеты. В законодательстве отсутствуют критерии деления рассматриваемых органов на отделы и управления и др. Различие в названиях этих органов объясняется объемом работы и кругом решаемых вопросов, внутренней структурой, численностью работников. Отделы находятся на более низком уровне. Из них могут состоять управления, из управлений — главные управления, а из главных управлений, управлений или отделов — комитеты.

Существует немало отделов, являющихся самостоятельными структурными единицами. Вопрос о разграничении отделов и управлений можно считать несущественным. Вместе с тем наименование каждого органа должно чем-то обосновываться, как, например, в Указе Президента Республики Беларусь от 11 января 1997г. №30 «О системе республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь» давалось определение министерства, государственного комитета и комитета. Такое обоснование имеется и в Указе Президента Республики Беларусь от 24 сентября 2001 г. № 516 «О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь».

В Положении об условиях оплаты труда работников органов государственного управления, утвержденном постановлением Министерства труда Республики Беларусь от 16 мая 2001г. №58 установлено, что должность начальника управления вводится при наличии в штате не менее семи работников, включая начальника управления; начальника отдела — при наличии в штате не менее четырех работников, включая начальника отдела; заведующего сектором — при наличии не менее трех работников, включая заведующего сектором.

В областных и Минском городском исполнительных комитетах преобладают главные управления и комитеты. Например, в Минском горисполкоме из 33 структурных подразделений насчитывалось 23 управления (главные управления), 6 комитетов и только 4 отдела (самостоятельных). В то же время на районном (городском, городов областного подчинения) уровне преобладают отделы. Так, в местной Администрации Фрунзенского района г. Минска имелось всего два управления — управление внутренних дел и управление делами, все остальные — отделы, а в Докшицком районном исполнительном комитете кроме отделов было три управления — управление делами, управление капитального строительства, управление сельского хозяйства и продовольствия, остальные — отделы.

Немаловажной формой органов управления исполнительных комитетов являются главные управления и комитеты. Появление их в облисполкомах и Минском горисполкоме, вероятно, можно объяснить, прежде всего, особенностями сложного многоотраслевого хозяйства и культуры. Нельзя исключать и чисто прагматический фактор — желание уменьшить количество самостоятельных структурных подразделений исполнительного комитета, поскольку в рассматриваемых исполнительных комитетах их больше 30. Каждое главное управление (их в Минском горисполкоме — два, в Минском облисполкоме — одно) и комитет (в Минском горисполкоме — шесть, в Минском облисполкоме — восемь) состоит из управлений, а управления — из отделов. В исполнительных комитетах (местных администрациях) создаются и структурные подразделения, которые называются по-иному, но по своему положению аналогичны отделам и управлениям, например главный врач района.

Основными признаками отделов и управлений исполнительного комитета (местной администрации) являются:

1. организационная обособленность;
2. нахождение в штатном расписании исполкома (местной администрации); некоторые из них финансируются сверху, вышестоящими органами, например органы внутренних дел, финансовые органы;
3. их создание исполнительным комитетом, как правило, по согласованию с вышестоящим органом; порядок их образования установлен законом;
4. отделы и управления предназначены: одни для внутриорганизационной работы, другие — для осуществления отраслевого управления в пределах административно-территориальной единицы, третьи — для осуществления надведомственного (функционального) управления в пределах той же единицы;
5. перечень отделов и управлений определяется самим исполкомом, с учетом Указа Президента Республики Беларусь от 7 декабря 2001г. №723 «О структуре и численности работников исполнительных комитетов и местных администраций районов в городах»;
6. отделы и управления подчинены исполнительному комитету, а также соответствующим вышестоящим органам государственного управления, подотчетны тем и другим, т.е. находятся в двойном подчинении кроме внутриорганизационных, так называемого аппарата исполкома;
7. их правовой статус определяется самим исполкомом (положения о них издаются исполкомом).

Отделы и управления являются органами местного управления. Они осуществляют специализированное управление, т.е. каждый отдел, управление осуществляют свою часть местного управления, связанную с его областью, сферой. Отделы и управления, кроме внутриорганизационных, управляют подведомственными исполкому предприятиями, учреждениями, организациями. Поэтому их система строится в основном применительно к основным отраслям и сферам деятельности исполнительного комитета. В исполнительных комитетах преобладают отделы и управления. Наиболее разветвленной является система отделов и управлений облисполкомов и Минского горисполкома. Она включает: управления — главное управление кадров и организаторской работы (Минский облисполком; в Минском горисполкоме — управление организационно-кадровой работы); управление делами; управление юстиции; главное управление (управление) внутренних дел; управление информации; управление торговли, общественного питания и потребительских товаров; управление ценообразования; финансовое управление; управление бытового обслуживания населения; управление охраны здоровья; управление образования; управление социальной защиты; управление по физической культуре, спорту и туризму; управление регистрации и лицензирования; управление предприятиями коммунального обслуживания; управление культуры; управление учета и распределения жилой площади и др.; отделы — юридический; топлива; коммунального хозяйства и благоустройства (г. Минск); бухгалтерского учета и отчетности; писем и организации приема граждан; хозяйственный; по архивам и делопроизводству и др.; комитеты — градостроительства, архитектуры и землеустройства; по делам молодежи; по экономическим и рыночным отношениям (г. Минск); по предпринимательству и инвестициям (г. Минск) и др.

В исполкомах городов областного подчинения были образованы, как правило, управления — по экономике и рыночным отношениям; капитального строительства; архитектуры, градостроительства и землепользования; управление делами; отделы — по управлению коммунальной собственностью, разгосударствлению и приватизации; торговли и сферы обслуживания; по учету и распределению жилой площади; социальной защиты, культуры и образования; по физической культуре, спорту и туризму; финансовый; информации; внутренних дел; организаторской и кадровой работы.

В районных исполнительных комитетах обычно имелись управления — управление делами; управление внутренних дел; управление сельского хозяйства и продовольствия; управление экономики и рыночных отношений; отделы — организаторской и кадровой работы; главный архитектор; по учету и распределению жилой площади, отделы — образования, культуры, физической культуры, спорта и туризма, социальной защиты. В них отсутствовал и отсутствует отдел здравоохранения, его функции осуществлялись администрацией головной районной больницы (главврачом). Указом Президента Республики Беларусь от 7 декабря 2001г. № 723 утверждена Примерная структура областного, Минского городского, городского (городов областного подчинения), районного исполнительных комитетов, местных администраций районов в городах, которая несколько отличается от установившейся на практике структуры названных органов государственного управления. Она предусматривает значительно меньшее число структурных подразделений. Например, из 33 структурных подразделений Минского облисполкома и Минского горисполкома предложено образовать в облисполкомах 21 отдел, управление, комитет, а в Минском горисполкоме — всего 17. Кроме того, предписано сократить на 10% численность работников исполкомов и местной администрации, а также в Минском облисполкоме должно быть не более 630 работников, не считая персонала по охране и обслуживанию зданий, в Минском горисполкоме — 808 работников. Немаловажным является предоставление права руководителям местных исполнительных комитетов оставлять в 2002—2005 гг. в своем распоряжении средства от экономии фонда оплаты труда, образующейся при сокращении численности работников органов местного управления сверх лимита, установленного названным Указом Президента, направлять их на материальное стимулирование работников этих органов и в установленном порядке руководителей исполкомов и местных администраций районов в городах.

В соответствии с положениями вышеназванного Указа ныне в Минском облисполкоме образованы следующие структурные подразделения: - управление делами с отделом контроля и делопроизводства, отделом писем и организации приема граждан; - главное управление организационно-кадровой работы с организационным отделом, отделом кадров и награждений; - юридический отдел; - финансово-хозяйственный отдел; - управление юстиции; - комитет по архитектуре, градостроительству и территориальному планированию; - управление по планированию, строительству и развитию стройиндустрии; - управление по чрезвычайным ситуациям, жилищно-правовым и коммунальным вопросам; - управление по земельным ресурсам и геодезии; - комитет по сельскому хозяйству и продовольствию; - управление по физической культуре, спорту и туризму; - управление культуры; - управление образования; - управление охраны здоровья; - комитет по труду и социальной защите; - управление бытового обслуживания; - управление антимонопольной и ценовой политики; - управление внутренних дел; - комитет по управлению государственным имуществом; - комитет экономики; - управление информации; - отдел по делам религий и национальностей; - отдел топлива и некоторые другие.

Структура Минского горисполкома состоит из: - управления торговли и услуг; - управления энергетики и городского хозяйства; - управления регистрации и лицензирования; - фонда государственного имущества; - управления градостроительства; - главного управления потребительского рынка; - управления статистики; - управления делами, в которое входят юридический отдел, отдел протокола и зарубежных связей, отдел писем и приема граждан, отдел контроля, отдел по подготовке заседаний исполкома, отдел по архивам; - управления юстиции; - управления организационно-кадровой работы; - финансового управления; - главного управления внутренних дел; - комитета экономики; - комитета по здравоохранению; - комитета строительства и жилищной политики; - комитета архитектуры, градостроительства и землеустройства; - комитета по образованию и делам молодежи; - комитета по труду и социальной защите; - управления культуры; - управления информации; - управления по физической культуре, спорту и туризму и некоторых других.

Структура Минского районного исполнительного комитета по существу не изменилась. Здесь наличествует: управление сельского хозяйства; управление внутренних дел; управление экономики; управление капитального строительства; отдел земельных ресурсов и землеустройства; отдел архитектуры; отдел по труду и социальной защите; отдел образования; отдел культуры; отдел по делам молодежи; отдел физической культуры, спорта и туризма; отдел информации; отдел записи актов гражданского состояния; финансовый отдел; отдел организационно-кадровой работы; ревизор КРУ.

Перечень отделов и управлений свидетельствует о том, что ряд из них существует как в облисполкомах и Минском горисполкоме, так и в горисполкомах областного подчинения и райисполкомах (местных администрациях), другие имеются только в облисполкомах, Минском горисполкоме. К первым относятся управления: внутренних дел; образования; культуры; физической культуры, спорта и туризма; управление делами; финансовое управление; труда и социальной защиты; сельского хозяйства и продовольствия (в сельских районах) и др.

Ко вторым относятся управления: юстиции; бытового обслуживания; регистрации и лицензий; по делам религий и национальностей; энергетики и топливных ресурсов; внешнеэкономической деятельности; по ценообразованию; по архивам и делопроизводству. Все отделы и управления отличаются по направлению деятельности, характеру решаемых задач и выполняемым функциям. По направлению деятельности их можно разделить на следующие группы (виды):

1. отделы и управления производственного характера: архитектуры, градостроительства и землеустройства, капитального строительства, сельского хозяйства и продовольствия, энергетики и топливных ресурсов, торговли и общественного питания, по экономике, рыночным отношениям и приватизации, финансовым вопросам;
2. отделы и управления социально-культурной направленности: образования, культуры, социальной защиты, здравоохранения, по информационной работе, по физической культуре, спорту и туризму, по работе с молодежью и др.;
3. отделы и управления по обслуживанию населения: торговли и общественного питания, бытового обслуживания;
4. отделы и управления по обеспечению законности, общественной безопасности и прав граждан: органы внутренних дел, юстиции, записей актов гражданского состояния;
5. отделы и управления организационно-технического назначения: организационно-кадровой работы, по работе с населением, управление делами — общий отдел, юрисконсульт (юридический отдел), бухгалтерия, приемная председателя исполкома, хозяйственная группа.

По характеру решаемых задач и выполняемым функциям отделы и управления разделяются на следующие группы (виды): внутри-организационные (вспомогательные), функциональные и отраслевые. К первому виду относится так называемый аппарат исполнительных комитетов (местных администраций). Их называют еще вспомогательными структурами (звеньями), вспомогательным аппаратом. Название «внутриорганизационные структуры», «внутриорганизационный аппарат» является более приемлемым, в большей мере отражающим сущность входящих в эту группу отделов и управлений. Ведь основным их назначением является внутриорганизационная работа, работа по обслуживанию исполнительного комитета, оказанию ему помощи в подготовке и решении тех или иных вопросов, организации деятельности, информационному и юридическому обслуживанию исполнительного комитета, обеспечению контроля и проверки исполнения решений исполкома и вышестоящих органов, материально-техническое обслуживание [16. с. 850].

Успешная работа исполнительного комитета (местной администрации) в немалой степени зависит от уровня организации, четкости и слаженности функционирования внутриорганизационных подразделений. Они в полном смысле являются аппаратом исполкома, подобно Аппарату Совета Министров, его структурными звеньями, подобно большинству структурных подразделений республиканских органов государственного управления.

Структура (система) рассматриваемых внутриорганизационных подразделений зависит от уровня исполнительного комитета. Эти различия состоят как в разном количестве подобных структурных подразделений (в райисполкомах, местных администрациях их меньше), так и в их штатах. Например, если в управлении делами как главном внутриорганизационном подразделении исполкома района работают 16 человек, то в управлении делами Минского горисполкома — в три—четыре раза больше. Кроме того, в районных, городских (городов областного подчинения) исполнительных комитетах (местных администрациях) этот аппарат имеет более простую структуру.

Для внутриорганизационного аппарата характерны следующие особенности:

1) у него отсутствуют какие-либо подчиненные объекты в отличие от функциональных и отраслевых отделов и управлений;

2) он не имеет двойного подчинения, которое присутствует у других видов отделов и управлений, т.е. внутриорганизационные структуры подчиняются только руководству исполкома, в системе которого находятся,— это подчинение по горизонтали; вертикальное подчинение отсутствует, т.е. аналогичным структурам вышестоящих органов, в частности облисполкомов, Минского горисполкома или соответствующего республиканского органа государственного управления;

1. он не наделен правами издавать какие-либо правовые акты, т.е. не имеет властных полномочий;
2. у него нет полномочий на самостоятельную внешнюю деятельность, вступать в правоотношения с другими организациями за пределами исполнительного комитета.

К функциональным отделам и управлениям относятся такие структурные подразделения, которые предназначены для выполнения какой-то одной функции (например, финансовый отдел, отдел цен, управление юстиции, отдел по труду и социальной защите, управление по экономике и др.).

Специфика отдельных функций исполнительных комитетов требует наличия специальных органов, осуществляющих эти функции не в какой-либо одной отрасли, а в отношении всех отраслевых и неотраслевых, других функциональных органов, организаций, на всей территории административно-территориальной единицы. Значение функциональных органов в системе местного управления постоянно возрастает в связи с повышением регулирующей и контрольно-координирующей роли местных исполнительных комитетов.

Особенность рассматриваемых органов определяется предметом их ведения. Функциональный орган, в отличие от отраслевого, несет ответственность не за всю работу, состояние дел на подведомственном объекте, а только за одну выполняемую им функцию, но в отношении всех подведомственных данному исполнительному комитету органов и организаций. Это позволяет функциональному органу в своей области деятельности давать обязательные для исполнения указания и контролировать деятельность как подчиненных исполкому органов, так и не подчиненных, но расположенных на его территории.

Характерным для отраслевых отделов и управлений является то, что они непосредственно или через соответствующие органы нижестоящих исполкомов руководят всеми сторонами деятельности подведомственных им предприятий, учреждений и организаций и несут ответственность за их работу. К рассматриваемому виду относятся отделы и управления здравоохранения, образования, культуры, торговли и общественного питания, коммунального хозяйства, сельского хозяйства и продовольствия, внутренних дел и др. Отраслевые отделы и управления непосредственно управляют сетью предприятий сельского хозяйства, торговли и общественного питания, коммунального хозяйства и бытового обслуживания, учреждениями культуры, образования и др. Отраслевые отделы и управления создаются лишь в тех случаях, когда исполком сам не может обеспечить руководство существующими на территории его ведения предприятиями, учреждениями, организациями, которые имеют территориальное значение (районный или областной уровень). Например, управление сельского хозяйства и продовольствия райисполкома может осуществлять руководство только сельскохозяйственными организациями районного значения. На территории же района могут находиться сельскохозяйственные организации областного и даже республиканского значения. Если на территории района подобных организаций не имеется или их слишком мало, то исполком сам может ими руководить и нет необходимости в соответствующих отраслевых структурах. В поселковых и сельских исполкомах отделы и управления не создаются, поскольку руководство имеющимися в их ведении объектами могут осуществлять сами исполкомы.

Функциональные и отраслевые отделы и управления подчиняются не только соответствующим исполнительным комитетам (местным администрациям), но и вышестоящим органам функционального и отраслевого управления, т.е. находятся в двойном подчинении. Двойное подчинение отделов и управлений, с одной стороны, дает возможность сочетать интересы центра и мест, сбалансировать отраслевые, территориальные и функциональные начала в общей системе государственного руководства, с другой — превращает отделы и управления в органы не только исполнительного комитета, но и в органы вышестоящих органов. Функциональные и отраслевые отделы и управления имеют свою компетенцию и более самостоятельны в своей деятельности по сравнению с внутриорганизационными подразделениями. Они вправе издавать правовые акты — приказы, а некоторые из них — даже привлекать к административной ответственности, применять иные меры административного принуждения. Такими полномочиями не располагает исполнительный комитет, структурными подразделениями которого являются подобные органы, например отделы, управления, главные управления внутренних дел. Государственная санитарная инспекция, возглавляемая главным санитарным врачом, являющимся заместителем заведующего отделом здравоохранения, или заместителем главного врача района.

Подобное «верховенство» некоторых отделов и управлений над исполнительным комитетом не снижает его статуса по отношению к этим отделам и управлениям. Исполкомы в большинстве случаев обладают правом контроля, а также правом отмены незаконных правовых актов, изданных отделами и управлениями и связанных с функциональным или отраслевым руководством[[12]](#footnote-12).

Организация работы отделов и управлений, формы их деятельности во многом схожи с организацией работы и формами деятельности исполнительных комитетов. В них осуществляется распределение обязанностей, составление планов работы, ведется работа по подготовке проектов правовых актов, исполнению актов исполкома и вышестоящих органов, относящихся к их сфере (отрасли), и т.п.

Несмотря на многообразие отделов, и управлений, разное правовое положение, у них немало общего с точки зрения организации работы. Отделы и управления имеют разное количество служащих. В тех из них, которые состоят из нескольких человек, для лучшей организации работы, ее большей эффективности обязанности распределяются между руководителями отдела, управления и другими ответственными работниками этого органа управления. Руководители отдела, управления, их заместители, начальники подразделений и другие лица, ведающие соответствующим участком работы, в определенной мере решают вопрос о распределении обязанностей между остальными сотрудниками этих органов. В положениях об отделе, управлении определяется круг вопросов, подлежащих их ведению, очерчивается основная сфера деятельности руководителя этого органа управления. В остальном осуществляется внутреннее распределение обязанностей между руководителем, его заместителями и работниками отдела, управления с учетом знаний, опыта и образования работников. Распределение обязанностей оформляется приказом за подписью руководителя отдела, управления. Одним из важнейших элементов в организационной деятельности отделов и управлений местных исполнительных комитетов является планирование работы, которое осуществляется всеми отделами и управлениями.

Планы подразделяют на перспективные и текущие. Перспективные планы составляются обычно на полугодие. В них включаются наиболее важные, основные вопросы, решение которых необходимо для успешного выполнения задач, стоящих перед отделом, управлением, на данный период времени, с указанием месяца их решения. Текущее планирование реализуется в месячных планах, которые носят более детальный характер. В них намечается проведение мероприятий, решение вопросов даже по дням. Некоторые отделы и управления составляют один подробный план на полугодие.

Перспективные и текущие планы составляются в соответствии с действующим законодательством. При их разработке учитывается план работы исполнительного комитета, указания вышестоящих органов государственного управления. Планы обычно состоят из нескольких разделов: вопросы, выносимые на заседания исполнительного комитета; вопросы для рассмотрения на совещаниях в отделе, управлении; вопросы контроля и организационно-практические мероприятия; вопросы, требующие разрешения нижестоящими исполнительными комитетами.

В перспективные и текущие планы работы отдела, управления в процессе их выполнения в зависимости от конкретных условий могут вноситься дополнения и изменения. По отдельным мероприятиям (вопросам) могут пересматриваться сроки их проведения.

Организационно-правовые формы работы отделов и управлений несколько иные, чем исполнительных комитетов. Они строят свою деятельность на основе единоначалия. Во главе отделов и управлений стоят руководители (заведующие отделами и начальники управлений), которые несут единоличную ответственность за деятельность данных органов. Заведующие отделами и начальники управлений наделены немалыми правами для обеспечения правильного функционирования этих органов. В пределах предоставленных прав они издают приказы.

Внутриорганизационные отделы не могут самостоятельно вступать в правовые отношения с государственными организациями и издавать правовые акты. В работе отделов и управлений значительное место занимает организация исполнения актов вышестоящих органов государственного управления, решений исполнительных комитетов, относящихся к их отрасли, сфере деятельности. В целях исполнения актов вышестоящих органов отделы и управления могут издавать свои приказы, которые устанавливают конкретные задания и точные сроки исполнения для работников аппарата, руководителей подчиненных ему учреждений и организаций и нижестоящих органов. Главной стадией в организации исполнения является организаторская работа. Она проявляется в своевременном доведении до каждого работника-исполнителя указанных в приказе мероприятий, их материально-техническом обеспечении, оказании практической помощи местным работникам, осуществлении контроля и проверки исполнения.

Значительное место в организаторской работе занимают проведение совещаний, семинаров, индивидуальных бесед, ознакомление с деловыми бумагами, работа с письмами, прием посетителей. Важным участком деятельности является изучение, обобщение и распространение передового опыта работы нижестоящих звеньев, подчиненных предприятий, учреждений, организаций.

Отделы и управления выполняют различные задания, исходящие от исполкомов. На них возлагается подготовка к заседаниям исполнительных комитетов проектов решений по вопросам их ведения. Такая работа вызывает необходимость изучать практику, проводить соответствующие обследования, проверку с выездом на место.

Единоначалие не означает, что вся работа осуществляется руководителем отдела, учреждения. На нем лежит ответственность за успешное осуществление задач, стоящих перед органом управления. В деятельности отделов и управлений единоначалие сочетается с коллегиальностью. Существуют разнообразные формы, обеспечивающие коллегиальное обсуждение наиболее важных вопросов. Одной из них являются постоянно действующие советы при отделах и управлениях. Они образуются при отделах образования, культуры, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, физической культуры, спорта и туризма. Советы отделов и управлений — это совещательные органы, в состав которых входят лица, обладающие специальными знаниями, работающие в различных учреждениях, расположенных на территории ведения отдела, управления. Они выступают в роли коллегий отделов и управлений. В отделах и управлениях облисполкомов и Минского горисполкома образуются коллегии. В их состав входит руководитель органа, его заместители, руководители наиболее значимых структурных подразделений, подчиненных предприятий, учреждений, организаций, специалисты. В этих же органах действуют и различные советы. Не нарушая принципа единоначалия, коллегии, советы как совещательные органы помогают руководителям отделов и управлений в решении важных вопросов их компетенции, в том числе вопросов по руководству нижестоящими отраслевыми (функциональными) органами.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Проведя исследование на тему: «Органы местного управления и самоуправления в республики Беларусь», сделаем выводы.

В современных странах централизованное управление делами государства сочетается с местным управлением и самоуправлением. Наиболее полно понятие и принципы местного самоуправления изложены в Европейской хартии о местном самоуправлении, следование которой является одним из условий вступления в Совет Европы. В соответствии с Хартией под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. В юридической литературе под местным управлением принято понимать управленческую деятельность в местной территориальной единице, осуществляемую центральной властью или администрацией вышестоящего территориального уровня управления. Согласно ст. 2 Закона "О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь" местное самоуправление в Республике Беларусь - форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств. Таким образом, местное управление обычно реализуется через органы, которые назначаются вышестоящими властными структурами. В некоторых государствах назначение отдельных должностных лиц, осуществляющих местное управление, производится президентом или правительством. В отличие от местного управления местное самоуправление представляет собой деятельность населения местной административной единицы для самостоятельного решения как непосредственно, так и через избираемые им органы вопросов местного значения. Высказываются различные точки зрения относительно понятия местного самоуправления: одни авторы утверждают, что оно является частью деятельности государства, другие полагают, что это общественная деятельность граждан в рамках той или иной территории.

Считаю, что органы местного самоуправления часто сочетают в себе функции государственного руководства и общественного самоуправления. Это подтверждается, в частности, наделением органов местного самоуправления обширными властными полномочиями, подкрепляемыми силой государственного принуждения. Местное самоуправление является важнейшим элементом существования и развития государства, в котором обеспечивается реальное народовластие. Развитие местного самоуправления способствует решению социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения исходя из интересов населения данной административно-территориальной единицы. В силу того, что местное самоуправление является формой организации граждан для решения стоящих перед ним задач, оно способствует приближению власти к населению с учетом существующих местных условий и особенностей. Можно утверждать, что местное самоуправление является властью, создаваемой населением.

Единую систему местных Советов депутатов в Республике Беларусь составляют сельские, поселковые, районные в городах (в настоящее время упразднены), городские, районные, областные Советы депутатов. Единство системы местных Советов обеспечивается общностью правовых начал, принципов образования и деятельности, а также задач, которые они призваны решать в интересах населения, социального и экономического развития соответствующей территории. В нашей республике установлены три территориальных уровня местных Советов: первичный, базовый и областной. Классификация Советов по уровням позволяет в законодательстве более четко определять полномочия Советов, имеющие различное название. Неотъемлемым признаком местного самоуправления и управления является закрепление законодательством за органами местного самоуправления и управления самостоятельных полномочий. Основные правомочия органов местного самоуправления и управления закреплены в Конституции и Законе Республики Беларусь о местном управлении и самоуправлении. Они обладают широкими правами и обязанностями в сфере экономических, социальных отношений, бюджета, финансов, охраны общественного порядка и др. Важнейшими полномочиями органов местного самоуправления (в данном случае местных Советов депутатов) является утверждение программы экономического и социального развития (ст. 121 Конституции). С учетом особенностей компетенции местных Советов, различных уровней (первичного, базового, областного) они также вправе утверждать программы жилищного строительства, благоустройства, дорожного строительства, коммунально-бытового и социально-культурного обслуживания населения, охраны природы (ст. 161, 17, 18 Закона о местном управлении и самоуправлении). На них возлагается также организация, контроль и утверждение отчетов о выполнении этих программ. В области бюджета и финансов местные Советы депутатов утверждают и исполняют бюджеты, утверждают отчеты об их исполнении; устанавливают в соответствии с законом местные налоги и сборы. Местные Советы депутатов определяют в пределах, установленных законом, порядок управления и распоряжения коммунальной собственностью. Они определяют правовой режим имущества, входящего в коммунальную собственность соответствующего административного территориального образования. К компетенции Советов депутатов базового уровня относится: дача согласия на размещение и развитие на территории Совета предприятий, хозяйственных организаций и учреждений, не находящихся в коммунальной собственности соответствующего административно-территориального образования; рассматривают планы и программы размещения, развития и специализации предприятий (объединений) и социально-культурных учреждений раз-личных форм собственности, дача по ним заключений и в необходимых случаях внесение предложений в соответствующие органы управления и др. В области земельных отношений, использования природных ресурсов местные Советы депутатов осуществляют распоряжение и контроль за использованием земель, их недр, вод, лесов, охотничьих и рыболовных угодий, других природных ресурсов, находящихся в ведении Советов. Право распоряжения землей и другими природными ресурсами местные Советы осуществляют путем предоставления их в установленном законом порядке во владение и пользование предприятиями и гражданами. Местные Советы депутатов осуществляют управление учреждениями здравоохранения, образования, культуры, социального обеспечения и другими находящимися в их ведении учреждениями и организациями. Местные Советы депутатов обладают и иными полномочиями. В Конституции, законах, актах Президента определяются также полномочия исполнительных и распорядительных органов, органов территориального общественного самоуправления. Важной гарантией нормального функционирования местного управления и самоуправления является регламентации взаимоотношений с другими государственными органами. Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы на основании действующего законодательства принимают решения, которые имеют обязательную силу на соответствующей территории. В Конституции и Законе о местном управлении и самоуправлении предусмотрен порядок отмены решений органов местного управления и самоуправления. Вышестоящие представительные органы вправе отменить решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству. Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь. Решения местных Советов депутатов, исполнительных органов, ограничивающие или нарушающие права, свободы и законные интересы граждан, а также в иных предусмотренных законодательством случаях могут быть обжалованы в судебном порядке. При этом следует иметь в виду, что акты органов местного управления и самоуправления, носящие нормативный характер, могут быть проверены на предмет соответствия их Конституции, актам, обладающим более высокой юридической силой, Конституционным Судом. В общий суд, хозяйственный суд граждане, субъекты хозяйствования могут обжаловать лишь акты, имеющие правоприменительный характер, которыми ограничиваются и нарушаются права, свободы и законные интересы граждан.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

**Нормативные правовые акты**

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года. Принята на республиканском референдуме 24 ноября 1996 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996г. и 17 октября 2004г.) Минск «Беларусь» 2004г.
2. Указ Президента Республики Беларусь от 18 марта 1996г. № 105 «Об утверждении положения о председателе районного, городского исполнительного комитета» ЮРИДИЧЕСКАЯ БАЗА «ЮСИАС».
3. Гражданский кодекс Республики Беларусь: с коммент. к разделам / коммент. В. Ф. Чигира. - 3-е изд. - Мн.: Амалфея, 2000. - 704с.
4. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003г. № 194-З. Принят Палатой представителей 17 декабря 2002 года. Одобрен Советом Республики 2 апреля 2003 года (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 09.06.2003, № 63, рег. № 2/946 от 20.05.2003г).
5. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 декабря 2006 г. № 194-З. Принят Палатой представителей 9 ноября 2006 года. Одобрен Советом Республики 1 декабря 2006 года (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 17.01.2007, № 14, рег. № 2/1291 от 03.01.2007).
6. Трудовой кодекс Республики Беларусь, принят Палатой Представителей 8 июня 1999 года. Одобрен Советом республики 30 июня 1999 года – Мн.: Амалфея 1999. – 240с.
7. Закон Республики Беларусь от 20 февраля 1991 года «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (Ведамасцi Вярхоўнага Савета Беларускай ССР, 1991г., № 11) ЮРИДИЧЕСКАЯ БАЗА «ЮСИАС».
8. Закон Республики Беларусь от 12 июля 2000 г. № 411-з. Принят палатой представителей 22 июня 2000 года. Одобрен Советом Республики 30 июня 2000 года «О республиканских и местных собраниях» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 21.07.2000 № 67, рег. № 2/186 от 13.07.2000) ЮРИДИЧЕСКАЯ БАЗА «ЮСИАС».

**Специальная литература**

1. А.А. Мишин. Конституционное право зарубежных стран. М., 2000.
2. Алёхин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право Российской Федерации. - М., Зерцало, 1999.
3. Административное право: Учебник / Под ред. Л. Л. Попова. М., 2002.
4. Административное право России. Учебник. 2-е издание Чернявский А.Г., Габричидзе Б.Н. Издательство: ВЕЛБИГод издания: 2006. – 680с.
5. Административное право: Учеб. пособие. Д.А. Гавриленко, С.Д. Гавриленко. 2002. 416с.
6. Административное право Российской Федерации. Изд. А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. Москва, “ЗЕРЦАЛО ТЕИС”, 1996г.
7. Административное право. Учебник. Д.Н. Бахрах, Изд. БЕК, Москва, 1996г.
8. А.В. Якушев. Конституционное право зарубежных стран. Курс лекций. М., «Приор», 2000.
9. Бахрах Д.Н. Административная ответственность. - М., Юриспруденция, 2003.
10. Баглай М. В. «Конституционное право Российской Федерации», Москва, 1997 год.
11. Бельский К.С., Козлов Ю.М., и др. Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. - М., Юрист, 2002.
12. Василевич Г.А. Конституционное право Республики Беларусь: Учебник. – Мн.: Книжный дом; Интерпрессервис, 2003. – 882с.
13. В.Е. Чиркин. Конституционное право зарубежных стран. М., Юристъ, 1997.
14. Вишневский А. Ф., Горбатов Н. А., Кучинский В. А. Общая теория государства и права. – Минск: «ТЕСЕЙ», 2004.
15. Комментарий к Трудовому кодексу Республики Беларусь. Под ред. Василевича Г. А. Издательство Амалфея. – 2003. – 1120с.
16. Комментарий к Гражданскому кодексу Республики Беларусь. В 2 книгах. / Отв. ред. В. Ф. Чигир. – Мн.: Амалфея, 1999. – 624с.
17. Колбасин Д.А. Гражданское право. Общая часть. - Мн.: ПолиБиг. По заказу общественного объединения «Молодежное научное общество». 1999. - 374с.
18. .Конституция Республики Беларусь. Научно-правовой комментарий. Под общей ред. В.Г. Тихини, Г.А. Василевича, М.И. Постухова. - Минск изд. «Беларусь», 1996.
19. Конституции государств европейского союза. М., «Норма», 1999.
20. Конституционное право России. Сборник конституционно-правовых актов / Отв. ред. акад. О.Е. Кутафин; сост. Проф. Н.А. Михалеева. М., 1998.
21. Конституционное право Российской Федерации. Курс лекций. Часть 1. Основы теории конституционного права. / Дмитриев Ю.А., Авдеенкова М.П. - Профессиональное образование, 2002.
22. Конституционное право РФ. Курс лекций. / Скворцова С.А., Угольникова Н.В. - Инфра-М, 2001.
23. Конституционное право современной России. Учебник для вузов. / Елисеев В.Н., Габричидзе В.Н. - ДИС, 2001.
24. Конституционное право. / Тадевосян Э.В., Енгибарян Р.В. - Юристъ, 2002.
25. Конституционное право. / Чернявский А.Г., Габричидзе Б.Н. - Проспект, 2003.
26. Конституционное право. Учебник для вузов. Автор Елисеев Б.П., Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г., 2001 - 416с.
27. Конституционное право зарубежных стран в вопросах и ответах Учебное пособие. Лапшина И.Е. Издательство: Проспект, ТК Велби 2004г. – 272с.
28. Конституционное право России (конспект лекций в схемах) / Авт.- сост. Якушев А. В. Издательство: ПРИОР 2001 – 160с.
29. К.Н. Кунцев «Конституционное право Республики Беларусь» Минск, Амалфея. – 2000г.
30. Курс административного права Республики Беларусь 2-е изд. Автор: А. Крамник. Издательство «Тесей», 2006г. – 616с.
31. Курс административного права и процесса. **Автор: Тихомиров Ю.А.** Издательство ЮрИнфоР Центр / ЮрИнфоР-Пресс. 1998 – 798с.
32. Основы государства и права: Учеб. пособие для поступающих в юридические вузы / Под ред. Члена - корреспондента РАН О.Е. Кутафина. - 8-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрист, 2001. - 447.
33. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 1 Теория государства. - М.: Издательство «Зерцало», 1998. – 456с.
34. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2 Теория права. - М.: Издательство «Зерцало», 1999. – 656с.
35. Постникова А. А., Сухаркова А. И. Административное право Республики Беларусь: Учебное пособие Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 2001. - 127с.
36. Сухаркова А. И. Административное право Республики Беларусь. - Могилёв: «Могилёвская областная типография», 1999. - 172с.
37. Трудовое право: Учебник / В. И. Семенков, В. Н. Артемова, Г. А. Василевич и др.; Под общ. ред. Семенкова В. И. - Мн.; Амалфея, 1999. – 592.
1. Василевич Г.А. Конституционное право Республики Беларусь: Учебник. – Мн.: Книжный дом; Интерпрессервис, 2003. – 882с. [↑](#footnote-ref-1)
2. Конституция Республики Беларусь. Научно-правовой комментарий. Под общей ред. В.Г. Тихини, Г.А. Василевича, М.И. Постухова. - Минск изд. «Беларусь», 1996. [↑](#footnote-ref-2)
3. Конституция Республики Беларусь. Научно-правовой комментарий. Под общей ред. В.Г. Тихини, Г.А. Василевича, М.И. Постухова. - Минск изд. «Беларусь», 1996. [↑](#footnote-ref-3)
4. Закон Республики Беларусь от 20 февраля 1991 года «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (Ведамасцi Вярхоўнага Савета Беларускай ССР, 1991г., № 11) ЮРИДИЧЕСКАЯ БАЗА «ЮСИАС». [↑](#footnote-ref-4)
5. Курс административного права Республики Беларусь 2-е изд. Автор: А. Крамник. Издательство «Тесей», 2006г. – 616с. [↑](#footnote-ref-5)
6. Сухаркова А. И. Административное право Республики Беларусь. - Могилёв: «Могилёвская областная типография», 1999. - 172с. [↑](#footnote-ref-6)
7. Сухаркова А. И. Административное право Республики Беларусь. - Могилёв: «Могилёвская областная типография», 1999. - 172с. [↑](#footnote-ref-7)
8. К.Н. Кунцев «Конституционное право Республики Беларусь» Минск, Амалфея. – 2000г. [↑](#footnote-ref-8)
9. Постникова А. А., Сухаркова А. И. Административное право Республики Беларусь: Учебное пособие Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 2001. - 127с. [↑](#footnote-ref-9)
10. Курс административного права Республики Беларусь 2-е изд. Автор: А. Крамник. Издательство «Тесей», 2006г. – 616с. [↑](#footnote-ref-10)
11. Вишневский А. Ф., Горбатов Н. А., Кучинский В. А. Общая теория государства и права. – Минск: «ТЕСЕЙ», 2004. [↑](#footnote-ref-11)
12. Курс административного права Республики Беларусь 2-е изд. Автор: А. Крамник. Издательство «Тесей», 2006г. – 616с. [↑](#footnote-ref-12)