

УДК 342.9

М. В. Тимошенко

(Гомельский государственный университет имени Ф. Скорины, Гомель)

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ОПТИМИЗАЦИИ ЧИСЛЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА

В статье рассматриваются проблемы перераспределения функций и полномочий органов местного управления в контексте оптимизации численности государственных служащих в указанных органах. Делается вывод, что для повышения качества государственного управления на местном уровне целесообразно перераспределить полномочия органов местного управления разных территориальных уровней по предметам ведения с учетом фактических возможностей, определяемых численностью работников и характером наиболее часто решаемых вопросов, что позволит повысить результативность работы всей системы органов местного управления в целом.

Государственное управление тесно связано с государственной службой. Государственной службой признаётся профессиональная деятельность лиц, занимающих государственные должности, осуществляемая в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов [1, ст. 2]. В Республике Беларусь государственным служащим является гражданин, занимающий государственную должность, наделенный соответствующими полномочиями и выполняющий служебные обязанности за вознаграждение из средств республиканского или местных бюджетов либо других предусмотренных законодательством источников финансирования [1, ст. 5]. Сфера деятельности государственных служащих весьма разнообразна, однако наибольшее количество государственных служащих осуществляют свою деятельность в органах исполнительной власти.

К государственным служащим предъявляются очень серьезные, вытекающие из актов законодательства, требования, поскольку от качества их работы зависит эффективность государственного управления. Общие требования к госслужащим, в т.ч. к их профессиональным компетенциям, прописаны в Законе «О государственной службе в Республике Беларусь» (далее – Закон о государственной службе), иных актах законодательства, должностных инструкциях. Они связаны с уровнем образования, стажем работы, состоянием здоровья, владением определенными навыками. Сегодня требования к государственным служащим постоянно возрастают. Для государственных служащих установлены ограничения, связанные с профессиональной деятельностью. Например, им запрещается заниматься предпринимательской деятельностью, управлять коммерческой организацией, участвовать в забастовках [1, ст. 22], Претенденты на занятие государственной должности не должны иметь судимости [1, п.1.10 ст. 33]. Ограничения для государственных служащих существуют в любом государстве, что следует рассматривать как нормальную практику, направленную на предотвращение

коррупционных правонарушений и конфликтов интересов. Наличие ограничений способствует тому, чтобы на государственную службу поступали лучшие из лучших, т.к. деятельность государственных служащих, выполняемая ими работа, её качество воспринимаются обществом как действия государственного органа.

Проблемами поиска оптимального соотношения числа государственных органов и государственных служащих в контексте реализации возложенных на них функций, полномочий по их реализации занимались многие ученые в советский период [2-4]. В настоящее время, в условиях постоянного совершенствования государственного управления, поиска оптимальной системы осуществляющих его органов, стремительного развития информационных и инновационных технологий, жесткой конкуренции во всех сферах экономики, негативных изменений демографической ситуации, проблема оптимизации государственного аппарата и сокращение численности государственных служащих снова актуализируется и становится одним из ключевых направлений государственной политики, на что обращают внимание специалисты [5-6]. Существует взаимосвязь между количеством государственных органов, их полномочиями и численностью работников государственного аппарата. Поэтому оптимизация органов государственного управления должна быть направлена на создание действенной системы, отвечающей потребностям решения неотложных социально-экономических задач для повышения уровня и качества жизни населения.

Процесс оптимизации государственного аппарата начался в Республике Беларусь в 2011 году с сокращения численности аппарата Совета Министров на 20%. Предполагалось, что, если этот проект по оптимизации будет успешным, сокращение количества госслужащих затронет и другие госорганы. Следующий этап оптимизации прошёл в 2013 году. Правовой основой его осуществления был Указ Президента №168 «О некоторых мерах по оптимизации системы государственных органов и иных государственных организаций, а также численности их работников» [7], в соответствии с которым государственный аппарат Беларуси должен был стать компактным и эффективным. Такая цель неоднократно озвучивалась Главой государства. План по её достижению к 2020 году был предусмотрен еще в Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016-2020 годы [8]. Следует отметить, что идея реформы заключалась не просто в сокращении штата государственных служащих, но и поднятии статуса и материального состояния госслужащих с параллельным усилением их ответственности. С 2013 года в результате оптимизации численности госаппарата количество государственных служащих сократилось еще на 25% [5, с. 6]. Сокращения коснулись и органов местного управления, при том, что по замыслу реформы, планировалось расширение полномочий и сфер их ответственности.

По поводу реформы эксперты давали рекомендации, суть которых сводилась к комплексному и всестороннему функциональному анализу деятельности государственных органов, при проведении которого «необходимо разграничить внешние и внутренние функции; определить соответствие той или иной функции конкретному перечню задач, выполняемых государственным органом; определить критерии эффективности функций и оценить её выполнение на основании данных критериев; установить, является ли функция избыточной, дублирующей либо требующей изменений» [9]. Действительно, государственное управление многофункционально, проделать описанную выше работу весьма не просто. Кроме того, указанная проблема является актуальной и в других странах, в связи с чем профессором А.Ф. Ноздрачёвым отмечалось, что функциональная неопределенность является основной причиной неэффективности государственного управления [10, с.115]. Все органы исполнительной власти и органы местного управления, в частности, «планируют», «прогнозируют», «руководят», «организуют», «координируют», «обеспечивают», «контролируют». И вопрос, как разграничить такие функции между уровнями местного управления, остается открытым. Мы разделяем точку зрения Т.Я. Хабриевой о том, что

должны разграничиваться «полномочия различных органов государственной власти по правовому (нормативному и индивидуальному) регулированию определенного предмета ведения» [11, с. 61]. Также «концептуально важна не только констатация проблемы <...> сколько определение содержательных подходов к процедуре разграничительного процесса» [11, с. 59]. Вместе с тем, в органах местного управления численность сотрудников была уменьшена не за счет передачи и объединения дублирующих полномочий, а перераспределения должностей, изменения структуры, предполагавшей на базовом уровне системы органов местного управления объединение малочисленных структурных подразделений со штатом 1-2 человека в один. В меньшей степени оптимизация затронула исполнительные комитеты (далее – исполкомы) первичного уровня (сельские, поселковые, городские, городов районного подчинения) ввиду их малочисленности (3-5 человек). В итоге число работников в исполкомах и местных администрациях сократилось на 15%. Кроме того, около 20% работников утратило статус государственных служащих, с сохранением прежних должностных обязанностей.

В отношении компетенции и вытекающих из нее полномочий органов местного управления, закрепленных в ст. 41 - ст. 45 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (далее – Закон о местном управлении и самоуправлении) следует отметить, что совпадающие полномочия можно увидеть у исполкомов всех уровней и местных администраций [12]. Конкретные особенности компетенции закреплены лишь у исполкомов первичного уровня. Становится очевидным, что в ситуации, когда четкие полномочия отсутствуют, то размываются границы ответственности органов местного управления, а основная масса работы ложится на низовой уровень. Последний пример показывает, что, проводя оптимизацию государственного аппарата и уменьшая численность государственных служащих в органах местного управления, сначала необходимо осуществить пересмотр их полномочий, а не сокращать персонал. Однако за весь период проведения оптимизации, изменений и дополнений в Закон о местном управлении и самоуправлении по этим вопросам не вносилось. Соответственно, перегруженные работой исполкомы (особенно исполкомы базового и первичного уровней) и местные администрации получили еще большую нагрузку, связанную с нехваткой рядовых исполнителей.

Следующий этап оптимизации осуществлялся на основании Указа Президента Республики Беларусь от 01 мая 2017 г. №142-дсп «Об оптимизации системы государственных органов», в соответствии с которым исполкомами была принята новая структура и штатная численность работников. Согласно информации Гомельского областного исполкома, численность Гомельского городского исполкома составляет 130 человек, районных исполкомов – от 42 до 116 человек в зависимости от численности населения района и его экономического развития [13]. Исполкомы первичного уровня являются малочисленными: в них осуществляют свою деятельность от трех до пять человек. В областном исполнительном комитете, для сравнения, работает 496 человек. Вместе с тем, именно органы местного управления базового и первичного уровней выполняют основную работу с населением. Наиболее актуальными для жителей Гомельской области являются коммунально-бытовые вопросы, вопросы деятельности организаций жилищно-коммунального хозяйства. Также значимыми для жителей Гомельской области остаются проблемы торгового, бытового обслуживания, общественного питания, благоустройства, сельского хозяйства, деятельности транспорта, занятости населения. Все эти вопросы решаются с учетом особенностей каждой административно-территориальной единицы и местных условий. Их и следует закрепить в Законе о местном управлении и самоуправлении в качестве предметов ведения исполкомов базового уровня, остальные вопросы передать на областной уровень.

Основываясь на изложенном, можно сделать вывод, что для оптимизации государственного управления на местном уровне целесообразно перераспределить полномочия органов местного управления разных территориальных уровней по предметам ведения с учетом фактических возможностей, определяемых численностью работников, что позволит повысить результативность работы всей системы органов местного управления в целом.

Список использованной литературы

1. О государственной службе в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 23.07.2019 г. №231-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Режим доступа: <https://etalonline.by/document/?regnum=h10300204>. – Дата доступа: 30.04.2022.
2. Демочкин, Н.Н. Власть народа: формирование, состав и деятельность Советов в условиях развитого социализма / Н.Н. Демочкин. – М.: Мысль, 1978. – 278 с.
3. Тряков, И.В. Кадры местных Советов: формирование, обучение / И.В. Тряков. – М.: Юрид. лит., 1987. – 128 с.
4. Сергиенко, Л.А. Оптимизация структуры и штатов органов управления / Л.А. Сергиенко // Проблемы эффективности работы управленческих органов / под ред. Ю.А. Тихомирова. – М.: Наука, 1973. – Гл. 2. – С. 151–171.
5. Метельский, А.Ф. Развитие конституционного законодательства и деbüroкратизация государственного аппарата как ключевое направление государственной политики / А.Ф. Метельский // Право.by. – 2015. – №5(37). – С. 5-10.
6. Чуприс, О.И. Административно-правовые подходы к оптимизации организационно-структурной составляющей органов государственного управления / О.И. Чуприс // Право.by. – 2015. – №4(36). – С. 70-74.
7. О некоторых мерах по оптимизации системы государственных органов и иных государственных организаций, а также численности их работников [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь от 12 апр. 2013 г. №168: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 29.11.2013 г. №529 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Режим доступа: <https://etalonline.by/document/?regnum=p31300168>. – Дата доступа: 30.04.2022.
8. Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016-2020 годы [Электронный ресурс]: утв. Указом Президента Респ. Беларусь от 15 дек. 2016 г. № 466, в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 30.11.2017 г. №428 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Режим доступа: https://etalonline.by/document/?regnum=p31600466&q_id=5033275. – Дата доступа: 30.04.2022.
9. Рекомендации круглого стола по теме: «Актуальные вопросы совершенствования функций и компетенции республиканских органов государственного управления на современном этапе» [Электронный ресурс] // режим доступа: law.bsu.by/pub/7/7361.pdf. , дата доступа: 20.05.2020.
10. Ноздрачев, А.Ф. Институт органов исполнительной власти / А.Ф. Ноздрачев // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: матер. науч. конф., Москва, 28 нояб. 2001 г. – М., Издат. Дом ГУ-ВШЭ, 2002. – С. 114–127.
11. Хабриева, Т.Я. О разграничении предметов ведения и полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления / Т.Я. Хабриева // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: матер. науч. конф., Москва, 28 нояб. 2001 г. – М., Издат. Дом ГУ-ВШЭ, 2002. – С. 58–64.

12. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 04 янв. 2010 г. №108-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 31.12.2021 г. №141-З// ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Режим доступа: <https://etalonline.by/document/?regnum=h11000108>. – Дата доступа: 30.04.2022.

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

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ