

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ИХ РАЗВИТИЕ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Мрочек Евгения Александровна

Белорусский государственный экономический университет

В отличие от стран Европы, в Республике Беларусь местное управление и местное самоуправление имеют разное значение. Органы местного самоуправления — это органы, которые избираются непосредственно гражданами. Органы местного управления — это органы, назначаемые центральной властью. В этом их главное отличие. Исполнительный орган необходим, поскольку это постоянно действующая структура, а выборное собрание собирается периодически, для решения каких-то важных принципиальных вопросов.

Так как исполнительные органы представлены в местном управлении, рассмотрим его структуру в Республике Беларусь.

Система органов местного управления, как правило, строится в соответствии с административно-территориальным делением страны. Основную повседневную работу в любой административной единице выполняют исполнительные органы, которые ежедневно и ежечасно управляют местными делами.

Под местным управлением в Республике Беларусь понимается форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории [1].

Единая система органов местного управления на территории Республики Беларусь подразделяется на 3 уровня (рис. 1).



Рисунок 1 – Система исполнительных органов местного управления на разных уровнях

Примечание – Источник: собственная разработка на основе [1]

Исполком является исполнительным и распорядительным органом на территории области, города, района, поселка, сельсовета. Исполнительные и распорядительные органы являются юридическими лицами. Для председателей областного исполнительного комитета и Минского городского исполнительного комитета установлено пять заместителей, в том числе один первый, для председателей районного исполнительного комитета – четыре заместителя, в том числе один первый; и их число увеличивается на одну единицу в районах с численностью населения свыше 80 тыс. человек [2, с. 150]. Такой подход является эффективным, согласно которому численность аппарата органа государственного управления привязывается к численности проживающего населения.

Однако, исходя из опыта Российской Федерации и Республики Казахстан, необходимо привязывать численность аппарата не только к численности населения, а также учитывать количество поселений, их компактность, наличие субъектов хозяйствования на подведомственной территории. При этом желательно установить в одном законодательном акте численность работников всей властной вертикали, начиная от поселкового и сельского исполнительного комитета.

В Республике Беларусь принимаются меры по оптимизации системы государственных органов. Указом Президента Республики Беларусь от 12 апреля 2013 года № 168 «О некоторых мерах по оптимизации системы государственных органов и иных государственных организаций, а также численности их работников» было сокращено количество работников исполкомов и установлены их численность (таблица 1).

Таблица 1 – Численность работников, включая государственных служащих местных исполнительных и распорядительных органов (без учета работников по охране и обслуживанию зданий)

Наименование административно-территориальной единицы	Численность работников, включая государственных служащих, местных исполнительных и распорядительных органов*	
	всего	в том числе областных, Минского городского исполнительных комитетов и их структурных подразделений
Брестская область	3068	428
Витебская область	3056	444
Гомельская область	3259	506
Гродненская область	2928	428
Минская область	3723	492
Могилевская область	2996	472
Город Минск	1423	566

Примечание – Источник [3]

На основании этой информации, можно сделать вывод, что деятельность исполнительного комитета охватывает все сферы жизнедеятельности граждан и решает важнейшие вопросы административно-территориальной единицы. Однако на различных уровнях компетенции исполкома различаются. Можно отметить, что в основу разграничения компетенции местных исполнительных и распорядительных органов должен быть положен критерий наделения соответствующего государственного органа правом прямого решения вопросов местного значения по проблемам жизнеобеспечения населения на подведомственной

территории, а также совместного решения вопросов координации с вышестоящими и республиканскими органами государственного управления. Необходимо также уточнить компетенцию исполкомов и по вопросам эффективного управления государственной собственностью, относящейся к ведению местных органов власти. Нельзя сводить особенности компетенции исполкомов только к вопросам кадровых назначений, перемещений и освобождений от занимаемых должностей. Отметим, что по своему содержанию принимаемые исполкомами решения должны носить управленческий характер и исключать функции хозяйственной деятельности [2, с. 146].

Сельские и поселковые исполкомы как первичное звено властной вертикали с учетом возросших современных требований и задач, стоящих перед государством, должны оперативно и системно решать возникающие проблемы людей. Их основная задача – принятие управленческих решений по вопросам местного значения и проведение государственной кадровой политики в отношении субъектов хозяйствования, находящихся на подведомственной им территории [2, с. 149].

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. По этой причине местные администрации — это, в сущности, исполнительные комитеты, только с иным, более точным названием и несколько измененным правовым статусом.

Одной из главной форм деятельности администрации является прием граждан и работа с обращениями граждан. Это один из основных критериев оценки деятельности госорганов. Информация, содержащаяся в письмах и заявлениях граждан, а также поступившая в ходе личного приема, выявляет наиболее проблемные вопросы, волнующие население, и отражает реальные политические и социально-экономические процессы, происходящие в стране. Естественно, что отношение к государственным органам у значительной части населения во многом определяется реагированием должностных лиц на повседневные нужды и заботы людей.

Для примера рассмотрим обращения граждан в Администрацию Московского района г. Минска (таблица 2).

Таблица 2 – Тематика обращений граждан в Администрацию Московского района г. Минска, 2014-2015 гг.

Тематика	1-ое полугодие 2015	1-ое полугодие 2014	Отклонение, %
Вопросы жилищно-коммунального хозяйства	559	579	-3%
Вопросы жилищной политики	328	429	-23%
Вопросы архитектуры и землепользования	261	209	+24%
Вопросы торговли и общественного питания	158	144	+9%
Вопросы строительства	71	118	-39%
Соц. обеспечение населения	67	57	+17%
Вопросы воспитания и обучения	51	46	+10%

Примечание – Источник: собственная разработка на основе [4]

В 1 полугодии 2015 года руководством администрации проведено 23 «прямые телефонные линии», в ходе которых обратилось 227 человек [4]. Повышение «телефонной» активности граждан в целях упреждения письменных обращений было достигнуто за счет широкого освещения даты и времени «прямых телефонных линий» на стендах, на сайте администрации и Мингорисполкома, в прессе.

Больше всего обращений (34%) – это обращения граждан по вопросам жилищно-коммунального хозяйства (благоустройство дворовой территории, текущий ремонт, проведение тепловой реабилитации, устранение сырости, жалобы на соседей, оплата за коммунальные услуги, сроки постановки дома на капремонт, ремонт и обслуживание ЗПУ).

Из общего количества письменных обращений по 923 обращениям приняты положительные решения (28% от общего количества), отказ по 612 (19%) обращениям, даны разъяснения по 1659 (50%) обращениям, переадресовано 91 (3%) обращение [4].

Работа с населением – первостепенная задача органов местного управления. Качество же работы необходимо повышать, равно как и культуру обслуживания населения. Необходимо обеспечить оперативность реагирования на обращения, а также квалифицированность рабочих кадров.

Исходя из проведенного анализа, можно сделать вывод, что в Республике Беларусь действует государственная модель местного управления. Государственная модель, безусловно, отличается эффективностью в том плане, что обеспечивает практически полное подчинение управляемого субъекта управляющему и, как следствие – стопроцентную реализацию на местном уровне принимаемых сверху решений [5, с. 6]. Но данная модель редко становится эффективной в более широком смысле: она не становится успешно функционирующей, она не пользуется поддержкой населения. Граждане не получают в рамках этой модели реальных возможностей управлять местными делами. Еще одной очень актуальной проблемой для Республики Беларусь является подготовка кадров в сфере местного управления, а также, как описывалось выше, численность госслужащих в исполнительных органах местного управления. По последним проблемам хоть и проводятся реформы, но медленно и не дают должного эффекта. Поэтому нужны не только отдельные меры, а глубоко проработанная стратегия государственной поддержки, комплексный, системный подход.

Таким образом, исходя из вышесказанного, можно выделить основные направления совершенствования местного управления в Республике Беларусь:

1. Децентрализация государственного управления.

Основные преобразования в области местного управления и самоуправления должны быть направлены на постепенное ограничение прямого вмешательства государства в развитие конкретных городов, районов и, соответственно, на повышение роли местных сообществ. В демократических государствах до 90% всех вопросов, с которыми жители регионов обращаются к властям, решаются на местном уровне [6]. Как показывает опыт, центральные правительства большинства стран мира постепенно приходят к пониманию того, что во многих случаях местные проблемы могут быть наиболее эффективно решены органами самоуправления.

2. Совершенствование нормативно-правовой базы функционирования местного управления и самоуправления.

3. Совершенствование управленческой и хозяйственной деятельности органов местного управления и самоуправления.

4. Оптимизация численности работников исполнительных органов.

5. Подготовка кадров для работы в исполкомах и местных администрациях.

6. Одним из ориентиров совершенствования национальной системы местного самоуправления может стать такой важнейший международный правовой акт, как Европейская Хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 18 октября 1985 г. Некоторые белорусские ученые полагают, что Республика Беларусь, хотя и не является членом Совета Европы, должна придерживаться положений Европейской Хартии и именно в этом направлении целесообразно осуществлять реформирование национальной системы местного управления и самоуправления [6].

Таким образом, можно сделать вывод, что задача реформы местного управления - приблизить власть к населению, повысить эффективность деятельности органов местного управления и самоуправления, сосредоточить их внимание на удовлетворении потребностей людей. Реформа должна дать возможность гражданам получать более достоверную и исчерпывающую информацию о деятельности местных органов власти, стать основой развития гражданского общества, главным опорным пунктом согласия и консолидации всех сил в обществе.

При реализации такого варианта в качестве угроз могут проявиться следующие факторы:

– сопротивление чиновников («половинчатость» мер, заложенных в Законах, Указах Президента, Постановлениях Совета Министров, забюрократизированность процедур; дискредитация идеи реформы среди граждан через искажение на местном уровне её целей и задач);

– ошибки и просчёты, допущенные на стадии принятия стратегических и тактических решений;

– конфликты интересов как по горизонтали (между органами государственного управления), так и по вертикали (между государственным управлением и органами местного управления) в процессе децентрализации и деконцентрации;

– боязнь перемен и, как следствие, отсутствие поддержки реформы частью граждан;

– дефицит кадрового обеспечения для проведения реформы [7, с. 25].

В завершение следует отметить ещё один важный вывод: инициаторы реформы берут на себя огромную политическую ответственность за её успешное проведение, ибо нельзя допустить дискредитации самой идеи местного самоуправления, так как на определённом этапе это может привести к отказу от реформ вообще. В этом случае, развитие страны будет приостановлено ещё на несколько десятилетий.

Литература:

1. О местном управлении и самоуправлении: Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З: в ред. Кодекса Республики Беларусь от 28 августа 2012 г. № 428-З // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2/1660>. – Дата доступа: 06.11.2015.
2. Бержанин, А.А. Местные исполнительные и распорядительные органы: эффективность управления / А.А. Бержанин // Проблемы управления. – 2007. – № 3. – С. 146-152.
3. О некоторых мерах по оптимизации системы государственных органов и иных государственных организаций, также численность их работников: Указ Президента Республики Беларусь от 12.04.2013 № 168 // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=59276. – Дата доступа: 10.11.2015.
4. Официальный сайт Администрации Московского района г. Минска / КУП Центр информационных технологий Мингорисполкома [Электронный ресурс]. – 2001-2015 – Режим доступа: <http://mosk.minsk.gov.by/>. – Дата доступа: 14.11.2015.
5. Мазоль, О. Местное самоуправление в Республике Беларусь / О. Мазоль; Белорусский экономический исследовательско-образовательный центр ВЕРОС. – Минск – 2011. – С. 36.
6. Местное управление и самоуправление: состояние и концептуальные положения их совершенствования / Экономика БГЭУ – Блог [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economy-web.org/?p=471>. – Дата доступа: 21.11.2015.
7. Кобаса, М. Местное самоуправление в Беларуси – как превратить миф в реальность / М. Кобаса // Аналитический документ. – Минск. – 2011. – С. 55