

ОБ ОТДЕЛЬНЫХ АСПЕКТАХ ОПТИМИЗАЦИИ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ, А ТАКЖЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕСПУБЛИКАНСКИХ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

В статье на основе анализа компетенции республиканских и местных органов государственного управления Республики Беларусь в социальной сфере предпринята попытка классификации основных функций указанных органов с точки зрения отраслевой направленности их юрисдикционной деятельности. В рамках существующей системы функций предлагается кардинально пересмотреть объем компетенции республиканских органов в социальной сфере посредством делегирования ряда полномочий иным субъектам социальных правоотношений.

Ключевые слова: республиканские и местные органы государственного управления, социальная сфера, нормотворческий процесс, социальная политика.

Сивец С. М.,

кандидат
юридических наук,
доцент,
заместитель
директора –
руководитель
Института правовых
исследований
Национального
центра
законодательства
и правовых
исследований
Республики Беларусь

Любая сфера общественных отношений является не статичной по своему характеру и постоянно видоизменяется под влиянием тех или иных факторов. В особенной степени это присуще социальной сфере. Ведь социальная жизнь, по мнению Е. П. Томпсона, представляет собой «неуправляемую человеческую практику» [1, с. 84]. Однако это не означает, что социальные правоотношения формируются в обществе стихийно, без участия в их регулировании уполномоченных государственных органов. В этой связи разработка оптимальной модели управления социальной сферой, соответствующей текущему уровню развития общественных отношений, в первую очередь отразится на структурном построении и юрисдикции системы органов управления. Как известно социальные правоотношения, складывающиеся в государстве, представляют собой область переплетения жизненно важных интересов граждан, затрагивающих социальные отношения, правовые основания и способы их регулирования, социальную политику государства и социально-экономические права человека. Это правоотношения, в которых доминирующий характер имеют такие

общечеловеческие ценности, как равенство, социальная справедливость, гуманизм, моральные устои общества. К конституционным признакам социального правоотношения относятся: объективные основания, вызывающие потребность в особом механизме социальной защиты граждан, направленном на поддержание или предоставление определенного уровня жизнеобеспечения; социальные обязательства государства по поддержке нетрудоспособных и малоимущих граждан; особые способы предоставления средств к существованию; закрепление правил предоставления социального обеспечения в законе. Немаловажную роль в механизме социальной защиты граждан играют юрисдикционные полномочия республиканских и местных органов государственного управления.

Сами же юрисдикционные полномочия органов управления социальной сферы основываются на структурно — функциональном принципе их организации. Как известно, структуру и компетенцию любого органа управления определяют, прежде всего, задачи, которые перед ним ставятся. От этого зависит и объем их полномочий. Хотя, как справедливо отмечает Ф. Фукуяма, «не существует оптимальной формы организации как в частном секторе, так и в общественном... не существует универсально удовлетворительных правил создания организационных структур» [2, с. 81–82]. В то же время, с точки зрения эффективности выполнения органами управления своих функциональных задач, чрезвычайно важной является

необходимость точного определения сферы и границ их юрисдикции.

«Анализ нормативных актов, определяющих статус того или иного вида органов исполнительной власти, говорит о том, что критерии их разграничения не всегда являлись оптимальными для построения обоснованной и стабильной системы. Так, функциональная неопределенность отрицательно сказывалась и сказывается на стабильности и упорядоченности как системы в целом, так и структуры органов исполнительной власти, а, следовательно, на качестве решения тех или иных проблем» [3, с. 172].

В настоящее время система республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, утверждена Указом Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь» [4]. Компетенция и полномочия же республиканских органов государственного управления закреплены в соответствующих положениях о них. «Научное определение компетенции органа может быть дано как установленное на основе законодательства особое публично-правовое состояние уполномочия на ведение определенным предметом, реализуемое посредством функций и охватывающее конкретные обязанности и права органа, а также устанавливающее пределы его юридической ответственности» [5, с. 269].

Анализ компетенции республиканских органов государственного управления в социальной сфере

(прежде всего, Министерства образования, Министерства здравоохранения, Министерства труда и социальной защиты) свидетельствует, что доминирующей функцией (направлением деятельности) каждого из них является обеспечение реализации государственной политики в сфере образования, государственной молодежной политики, государственной политики в области охраны детства, единой государственной политики в области здравоохранения и оказания психологической помощи населению, государственной политики по защите экономических интересов отечественных производителей лекарственных средств на внешнем и внутреннем рынках и государственной поддержке их экспорта, государственной политики по вопросам содействия занятости населения, оплаты, условий и охраны труда, государственного социального страхования и пенсионного обеспечения, демографической безопасности, социального партнерства, социального обслуживания и социальной помощи, улучшения социально-экономических условий жизнедеятельности семьи, обеспечения равных прав и равных возможностей мужчин и женщин, социальных гарантий населению.

Общий же объем полномочий республиканских органов государственного управления, реализующих свою деятельность в социальной сфере, соответствует классификации основных функций органов государственного управления, предложенной российским ученым К. С. Бельским. Согласно его классификации органы

государственного управления реализуют в своей деятельности функции прогнозирования, планирования, организации, регулирования, руководства, координации, контроля и учета [6, с. 14–21]. В качестве практической иллюстрации данного утверждения позволим себе привести ряд полномочий Министерства образования Республики Беларусь, соотносимых с вышеназванными функциями. Так, функция прогнозирования заключается во всестороннем анализе состояния и прогнозировании развития сферы образования, социальных процессов в среде молодежи, изучении мировых тенденций и определении приоритетных направлений развития в этих сферах, определении основных направлений развития и совершенствования качества образования. Функция планирования обеспечивается в частности осуществлением планирования расходов на содержание подчиненных государственных организаций, имущество которых находится в республиканской собственности, на определение объемов финансирования и материально-технического обеспечения подчиненных государственных организаций в пределах выделенных бюджетных ассигнований и ресурсов. Функция организации находит свое практическое воплощение в осуществлении государственной кадровой политики в сфере образования, направленной на комплектование Министерства образования высококвалифицированными работниками, обеспечения их подбора и расстановки, формирование в пределах своей компетенции

руководящего кадрового состава отрасли и его резерва. Функция регулирования выражается в обеспечении государственного регулирования образования, а также создании условий для развития организаций всех форм собственности, осуществляющих данный вид экономической деятельности.

Кроме того, функция регулирования находит свое отражение в разработке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, программ развития системы образования, программ развития дошкольного, общего среднего, профессионально-технического, среднего специального, высшего, специального образования, дополнительного образования детей и молодежи и дополнительного образования взрослых, а также республиканских программ в сфере государственной молодежной политики.

Функция руководства вытекает из правового статуса Министерства образования как республиканского органа государственного управления и выражается, прежде всего, в обеспечении функционирования системы образования Республики Беларусь. Функция координации включает в себя координацию деятельности республиканских органов государственного управления, структурных подразделений областных и Минского городского исполнительных комитетов, осуществляющих государственные властные полномочия в сфере образования и сфере государственной молодежной политики, организаций, индивидуальных предпринимателей, которым в соответствии с

законодательством предоставлено право осуществлять образовательную деятельность, по вопросам реализации функций системы образования, государственной молодежной политики, защиты прав несовершеннолетних, опеки и попечительства над несовершеннолетними, школьного и студенческого спорта. И, наконец, функция контроля и учета обеспечивается осуществлением контроля за обеспечением качества образования, а также в сфере государственной молодежной политики, осуществлением в установленном порядке ведомственного контроля за соответствием требованиям законодательства деятельности организаций Министерства образования.

Аналогичным образом указанную классификацию функций в практическом аспекте можно экстраполировать и на иные республиканские органы государственного управления (Министерство здравоохранения, Министерство труда и социальной защиты и т. д.). Однако чрезвычайно большой объем функций и, как следствие, полномочий органа управления неизбежно вызывает необходимость разработки громоздкого, многосвязного механизма управления. Что, в свою очередь, влечет за собой привлечение значительного объема людских и материальных ресурсов и, при этом, не всегда позитивно сказывается на оперативности и качестве принятия управленческих решений.

Безусловно, публичный характер юрисдикционной деятельности республиканского органа государственного управления априори предполагает наличие всех без исключения

вышеназванных функций в совокупности. Однако эффективность их реализации, исходя из задач, стоящих перед органом управления, напрямую зависит от соблюдения принципа оптимальности при определении его компетенции. Как уже отмечалось выше, в качестве главной задачи деятельности республиканских органов государственного управления определена реализация (или проведение) единой государственной политики в соответствующей сфере¹.

Следовательно, и совокупность функций и характер компетенции того или иного республиканского органа государственного управления должны быть подчинены решению этой главной задачи. На это же должен быть направлен и весь кадровый и материально-технический ресурс органа управления. Перегрузка органа управления необходимостью решения текущих (не стратегических) задач ведет к фактическому распылению его ресурсов и, соответственно, снижению

качества и результативности управления. Косвенным подтверждением данного вывода служит анализ нормотворческой деятельности республиканских органов государственного управления. Анализируя соотношение приказов и постановлений в структуре издаваемых (принимаемых) республиканскими органами государственного управления нормативных правовых актов следует отметить, что большинство республиканских органов государственного управления отдают предпочтение постановлениям перед приказами. Так, на 104 постановления Министерства образования Республики Беларусь в 2015 году приходится только 9 приказов. Схожая ситуация наблюдается и в правотворческой деятельности Министерства труда и социальной защиты (65 постановлений и 1 приказ в том же году), Министерства здравоохранения (114 постановлений и 18 приказов) и других органов. Некоторые из них вообще почти не используют такой вид акта как приказ (Государственный комитет по стандартизации, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, Министерство спорта и туризма, Министерство культуры).

Таким образом, республиканские органы государственного управления в целом отдают приоритет такому виду нормативного правового акта, как постановление республиканского органа государственного управления.

Вместе с тем, согласно статье 2 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», постановления республиканского органа государственного управления

¹ Примечательно, что только в положении о Министерстве труда и социальной защиты Республики Беларусь закреплена норма, согласно которой данный орган государственного управления помимо реализации (проведения) единой государственной политики в соответствующей сфере, еще и должен участвовать во внесении предложений по ее формированию. Все же остальные республиканские органы государственного управления в социальной сфере ограничили свою компетенцию лишь функцией регулирования реализации государственной социальной политики в рамках своей компетенции. Вместе с тем, представляется, что при наличии у Совета Министров (Правительства) права законодательной инициативы, роль республиканских органов государственного управления не только в реализации, но и в формировании государственной социальной политики должна быть несоизмеримо выше.

представляют собой нормативные правовые акты, принимаемые коллегиально на основе и во исполнение нормативных правовых актов большей юридической силы в пределах компетенции соответствующего государственного органа и регулирующие общественные отношения в сфере исполнительно-распорядительной деятельности. В то время как приказ республиканского органа государственного управления — это нормативный правовой акт функционально-отраслевого характера, издаваемый руководителем республиканского органа государственного управления в пределах компетенции возглавляемого им органа в соответствующей сфере государственного управления. Исходя из определения видов нормативных правовых актов республиканских органов государственного управления, представляется очевидным необходимость более активного использования руководителями вышеуказанных органов приказов как инструмента оперативного реагирования на изменение общественных отношений в управляемой сфере. В то время как постановления должны использоваться как акты программного характера, предполагающие коллегиальное обсуждение и принятие стратегических решений по развитию той или иной сферы на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Еще одной тенденцией правотворчества республиканских органов государственного управления можно считать сокращение количества принимаемых (издаваемых) актов. Так, за 2007–2015 годы количество принятых

(изданных) постановлений и приказов Министерства иностранных дел сократилось с 21 до 1, Министерства обороны и Министерства энергетики — более, чем в 8 раз, Министерства лесного хозяйства — в 5,7 раза, Министерства по налогам и сборам и Государственного таможенного комитета — в 5 раз, в большинстве других республиканских органов государственного управления — от 1,5 до 2 раз.

Исключения составляют Министерство архитектуры и строительства (увеличение количества в 1,5 раза), Министерство образования (рост в 1,3 раза) и Государственный комитет по стандартизации (увеличил число принимаемых (издаваемых) актов с 42 актов до 51). Министерство культуры и Министерство спорта и туризма на протяжении длительного периода времени относительно стабильны в нормативном регулировании подведомственной сферы общественных отношений. Таким образом, для республиканских органов, управляющих социальной сферой (а, соответственно, и для правотворчества в социальной сфере), данная тенденция не столь характерна.

Таким образом, можно констатировать, что, во-первых, республиканские органы государственного управления в социальной сфере имеют сложную многозвенную структуру, обусловленную большим количеством направлений деятельности, и, соответственно, широким объемом полномочий. Данное обстоятельство объективно влечет за собой формирование сложноструктурированной модели управления, с наличием

Таблиця

№	Республиканский орган государственного управления		2007	2008	2009	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Министерство архитектуры и строительства	постановлений	33	56	33	26	46	46
		приказов	46	57	87	70	78	82
2	Министерство внутренних дел	постановлений	119	109	84	55	50	45
		приказов	14	13	9	13	3	3
3	Министерство жилищно-коммунального хозяйства	постановлений	38	21	29	13	16	19
		приказов	26	16	22	7	12	9
4	Министерство здравоохранения	постановлений	165	218	142	135	109	114
		приказов	132	81	70	203	134	18
5	Министерство иностранных дел	постановлений	21	29	7	1	3	1
		приказов	0	0	0	0	1	0
6	Министерство информации	постановлений	19	15	11	9	3	7
		приказов	2	3	2	3	2	0
7	Министерство культуры	постановлений	47	44	31	83	65	46
		приказов	8	5	1	1	0	0
8	Министерство лесного хозяйства	постановлений	51	30	28	8	34	10
		приказов	0	0	2	1	1	2
9	Министерство обороны	постановлений	88	88	56	11	27	28
		приказов	63	38	29	7	18	10
10	Министерство образования	постановлений	88	106	49	131	142	104
		приказов	20	7	6	5	6	9
11	Министерство по налогам и сборам	постановлений	103	121	84	25	40	29
		приказов	1	0	0	2	1	1
12	Министерство по чрезвычайным ситуациям	постановлений	119	92	56	59	32	37
		приказов	8	15	11	21	8	6
13	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды	постановлений	103	131	71	48	48	46
		приказов	4	2	3	0	0	1
14	Министерство промышленности	постановлений	17	25	9	2	3	8
		приказов	3	3	8	7	3	6
15	Министерство связи и информатизации	постановлений	43	48	45	12	14	19
		приказов	3	4	10	6	4	5

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6	7	8	9
16	Министерство сельского хозяйства и продовольствия	постановлений	71	83	57	47	39	39
		приказов	19	12	11	37	25	21
17	Министерство спорта и туризма	постановлений	24	30	24	21	59	17
		приказов	3	3	3	2	2	0
18	Министерство торговли	постановлений	60	26	32	24	27	26
		приказов	9	6	8	10	8	6
19	Министерство транспорта и коммуникаций	постановлений	79	122	80	34	35	44
		приказов	27	21	17	22	32	17
20	Министерство труда и социальной защиты	постановлений	173	177	127	97	86	65
		приказов	2	3	4	2	2	1
21	Министерство финансов	постановлений	181	168	119	71	77	48
		приказов	6	3	3	6	4	2
22	Министерство экономики	постановлений	201	212	168	93	77	60
		приказов	1	2	0	2	1	0
23	Министерство энергетики	постановлений	27	17	6 (4)	3	7	6
		приказов	6	5	4	1	2	1
24	Министерство юстиции	постановлений	84	74	74	48	64	25
		приказов	7	7	7	3	5	1
25	Комитет государственной безопасности ¹	постановлений	14	21	12	8	5	4
		приказов	1	1	0	0	0	0
26	Государственный военно-промышленный комитет ²	постановлений	12	14	5	5	1	8
		приказов	1	1	1	0	3	0
27	Государственный комитет по имуществу	постановлений	59	86	59	41	23	31
		приказов	11	10	7	6	4	6
28	Государственный комитет по науке и технологиям	постановлений	16	10	20	14	10	12
		приказов	3	3	2	2	3	3
29	Государственный комитет по стандартизации	постановлений	42	51	58	57	40	51
		приказов	0	0	0	0	0	0
30	Государственный пограничный комитет	постановлений	10	20	43	7	12	13
		приказов	2	8	14	0	2	4
31	Государственный таможенный комитет	постановлений	109	98	63	23	48	15
		приказов	10	3	14	8	1	2

¹ Многие акты данного органа не публикуются и не включаются в правовые базы ввиду того, что содержат государственные секреты, поэтому данные носят условный и неполный характер

² Данные по этому органу также, скорее всего, сильно искажены из-за большого количества неопубликованных актов

ряда промежуточных звеньев, что отрицательно влияет на оперативность принятия решений и, соответственно, эффективность их реализации. Во-вторых, реализация основных (профильных) полномочий республиканских органов государственного управления связана, прежде всего, с правовыми формами работы данных органов. Причем именно республиканские органы государственного управления в социальной сфере наиболее активны в плане нормотворческой деятельности среди органов исполнительной власти. С целью повышения эффективности государственного управления социальной сферой и исходя из определения видов нормативных правовых актов республиканских органов государственного управления, представляется очевидной необходимость более активного использования руководителями вышеуказанных органов приказов как инструмента оперативного реагирования на изменение общественных отношений в управляемой сфере.

В то время как постановления должны использоваться как акты программного характера, предполагающие коллегиальное обсуждение и принятие стратегических решений по развитию той или иной сферы на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективу.

В связи с тем, что социальные правоотношения носят чрезвычайно динамичный характер, это предполагает своевременное нормативное реагирование со стороны органов государственного управления. Но

излишняя зарегулированность общественных отношений, в конечном счете, приводит к социальной апатии, проявлениям формализма и безинициативности при решении социальных вопросов, как со стороны граждан, так и со стороны уполномоченных государственных органов и должностных лиц. В этой связи представляется оправданным при реализации полномочий республиканских органов государственного управления в социальной сфере наряду с правовыми формами государственно-управленческой деятельности, более активно и широко применять и неправовые формы, посредством делегирования, например, значительного числа функций на уровень общественных объединений и бизнес-сообществ.

В этой связи полагаем возможным, в рамках существующей системы функций кардинально пересмотреть объем компетенции республиканских органов в социальной сфере в части делегирования ряда полномочий иным субъектам социальных правоотношений.

В научной литературе отмечается несколько способов ухода от жесткого администрирования в деятельности органов управления. Прежде всего, это:

— метод децентрализации (делеги́рование полномочий и ответственности на нижний уровень управления, непосредственно связанный с управлением);

— метод деконцентрации (создание множества независимых агентств и снижение иерархичности системы управления);

— метод изменения критериев оценки эффективности управления (за результат, определяемый удовлетворением «потребителей» управленческих «услуг» – населением);

— метод разбюрокрачивания системы управления в сторону формирования полуавтономных агентств;

— метод конкурентности системы управления (отказ от долговременных контрактов в пользу кратковременных) [7, с. 23–33].

Применительно к республиканским органам государственного управления в социальной сфере полагаем уместным применить метод децентрализации с учетом наличия разветвленной системы подведомственных им органов управления на местном уровне.

Представляется оправданным сконцентрировать управленческий ресурс республиканских органов государственного управления на решении сугубо стратегических задач в подведомственной сфере, непосредственном участии в формировании и реализации соответствующей государственной политики в данной сфере, решении вопросов по кадровому и материально-техническому обеспечению подведомственных субъектов, осуществлении ведомственного контроля за качественным и своевременным решением поставленных задач нижестоящими органами управления.

Например, ряд полномочий Министерства образования Республики Беларусь, выражающихся в установлении образцов билета учащегося, книжки успеваемости, студенческого билета, билета слушателя,

зачетной книжки, типовых форм отдельных документов, необходимых для организации образовательного процесса в учреждениях образования, организации подготовки и выпуска учебных изданий, определения порядка их использования, в том числе комплектования ими учреждений образования, иных организаций, индивидуальных предпринимателей, которым в соответствии с законодательством предоставлено право осуществлять образовательную деятельность, государственных организаций образования, обеспечивающих функционирование системы образования, согласовании размещаемых на территории Республики Беларусь информационных (рекламных) объявлений об учебе граждан за границей и т.п., могли бы с высокой долей эффективности реализовать подчиненные министерству соответствующие субъекты образовательной деятельности (Национальный институт образования, Республиканский институт высшей школы, Республиканский институт профессионального образования и др.).

Деятельность по анализу состояния и использования трудовых ресурсов, осуществления анализа занятости населения, разработки прогнозной оценки состояния рынка труда, разработке предложений по повышению мобильности трудовых ресурсов, определению направлений территориального перемещения трудовых ресурсов в Республике Беларусь, отнесенную в настоящее время к компетенции Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь, полагаем с большей эффек-

тивностью и оперативностью могли бы осуществлять территориальные органы областных и Минского городского исполнительных комитетов, осуществляющие государственные полномочия в области труда, занятости и социальной защиты. Аналогичного рода примеры можно провести и по другим республиканским органам государственного управления (Министерству здравоохранения, Министерству спорта и туризма). Делегирование республиканскими органами управления на нижестоящий уровень значительно объема второстепенных и не системообразующих полномочий, позволила бы в значительной степени аккумулировать освободившиеся ресурсы (административные, кадровые, финансовые) на реализацию стратегических направлений развития соответствующих общественных сфер и решение крупных управленческих задач в области осуществления государственной социальной политики.

Кроме того, применительно к Министерству труда и социальной защиты Республики Беларусь, необходимо, на наш взгляд, изменить как название, так и структуру, и функциональное содержание деятельности данного министерства. Труд и социальная защита являются лишь отдельными направлениями осуществления государственной социальной политики. Требуется аккумулировать все наиболее важные направления и вопросы государственной социальной политики, создав на месте Министерства труда и социальной защиты РБ Министерство

социальной политики РБ как республиканский орган государственного управления, отвечающий за разработку и реализацию государственной социальной политики.

Требуется самого пристального внимания и вопрос реформирования системы местного управления и самоуправления. Построение местной вертикали не сильно изменилось с начала 90-х годов прошлого столетия. Соответственно мало видоизменились функции и полномочия местных органов власти, хотя за истекший период времени произошли существенные экономические, социальные и демографические перемены в государстве. Именно эти объективные факторы актуализируют вопрос о необходимости проведения административной реформы, основной целью которой явилось бы обеспечение эффективности деятельности публичной администрации и участия структур гражданского общества в процессе принятия управленческих решений. В рамках проведения административной реформы основное внимание должно быть уделено транспарентности системы публичного управления, совершенствованию управленческих структур и организации их деятельности, децентрализации государственного управления, оптимизации механизмов осуществления функций органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, повышению эффективности государственного управления как на республиканском, так и на местном уровне.

Анализ действующего законодательства свидетельствует, что

местные органы управления по-прежнему занимают доминирующее положение при решении вопросов местного значения, что, в свою очередь, предполагает чрезвычайно широкий объем компетенции и полномочий. Соответственно, для решения отнесенных к ведению исполнительной власти вопросов требуется наличие большого аппарата управления, а также наличие значительных материальных ресурсов. Между тем, большинство вопросов местного значения могли бы с достаточно высокой степенью оперативности и эффективности решаться непосредственно населением через органы общественного территориально самоуправления. Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 04.01.2010 г. [8] закрепил ряд принципов организации общественного территориального самоуправления, в соответствии с которыми гражданам предоставляются реальные гарантированные права на активное участие в управлении делами в границах той или иной административной единицы. Среди этих принципов, в частности, можно отметить:

— закрепление института территориального общественного самоуправления как формы непосредственного (или через органы территориального общественного самоуправления) решения населением вопросов местного значения (ст. 25);

— право граждан Республики Беларусь решать вопросы местного значения посредством участия в местных собраниях и референдумах (ст.ст. 33, 34), возможность населения

участвовать в решении вопросов местной жизни в иных формах (посредством инициативы по принятию решений Совета (ст. 35), посредством участия граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели (ст. 36) и т. д.);

— обязанность государственных органов и их должностных лиц содействовать реализации прав граждан на самостоятельное решение вопросов местной жизни.

В качестве еще одного инструмента активизации деятельности граждан по самостоятельному решению вопросов местного значения выступает право на делегирование полномочий органами местного управления и самоуправления, закрепленное статьей 61 Закона.

Однако, несмотря на достаточно широкие правовые возможности активного участия населения (самостоятельно или через органы территориального общественного самоуправления) в решении актуальных вопросов местного значения, приходится констатировать сохраняющийся монополизм в данной области местных органов управления и самоуправления (местных Советов депутатов и их исполнительно-распорядительных органов). Достаточно сказать, что за всю суверенную историю Республики Беларусь в границах ее административно-территориальных единиц не был проведен ни один местный референдум. Крайне низкой является и активность населения по созданию органов территориального общественного самоуправления. Причины этого кроются,

на наш взгляд, как в неготовности населения взять на себя ответственность за реализацию властных полномочий на соответствующей территории, так и зачастую в нежелании местных органов власти делиться ею с населением. Кроме того, само законодательство в определенной степени выступает в качестве сдерживающего фактора проявления инициативности представителей гражданского общества в самостоятельном решении вопросов местной жизни.

Так, согласно статье 26 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» основными задачами территориального общественного самоуправления являются:

1. содействие в реализации прав, свобод и законных интересов граждан;
2. оказание помощи исполнительным и распорядительным органам, Советам в работе с гражданами;
3. изучение, анализ и учет мнения граждан по вопросам экономического и социального развития, охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов;
4. привлечение граждан к решению вопросов улучшения сохранности, эксплуатации, ремонта, благоустройства жилых домов и придомовых территорий;
5. участие в мероприятиях по социальной поддержке семей и различных категорий граждан, нуждающихся в такой поддержке (детей, молодежи, пожилых людей, инвалидов и других);

6. содействие в организации досуга граждан;

7. участие в организации работы с неблагополучными семьями;

8. содействие благотворительности;

9. содействие возрождению и сохранению культурных ценностей, национальных обычаев и традиций, развитию художественного и технического творчества;

10. содействие уполномоченным органам в осуществлении деятельности по профилактике правонарушений;

11. содействие в осуществлении нормотворческой инициативы граждан по вопросам местного значения;

12. содействие в решении иных вопросов местного значения.

Как видно из данного перечня, из 12 основных задач территориального общественного самоуправления 7 касаются содействия в реализации задач. То есть даже на законодательном уровне презюмируется производный (вспомогательный) от деятельности государственных органов характер участия органов территориального общественного самоуправления в решении вопросов местной жизни. Полагаем, что для придания реального характера участия общественности в решении вопросов местной жизни речь все же должна вестись не о содействии, а о действии последних в указанной области общественных отношений.

Таким образом, в целях дальнейшей оптимизации предметов ведения и полномочий республиканских и местных органов государственного

управління в соціальній сфері, представляється цілеспоглядним:

1. В рамках існуючої системи функцій необхідно кардинально переглянути обсяг компетенції республіканських органів в соціальній сфері в частині делегування ряду повноважень іншим суб'єктам соціальних правоотношень. С цією метою застосувати метод децентралізації з урахування наявності розв'язаної системи підвідомствених їм органів управління на місцевому рівні. Представляється оправданим сконцентрувати управлінський ресурс республіканських органів державного управління на вирішенні суцільно стратегічних завдань в підвідомственому сфері, безпосередньому участі в формуванні і реалізації відповідної державної політики в даній сфері, вирішенні питань по кадровому і матеріально-технічному забезпеченню підвідомствених суб'єктів, здійсненні відомственого контролю за якісним і своєчасним рішенням поставлених завдань нижчестоящими органами управління.

2. Законодавчо розмежувати сферу компетенції органів виконавчої влади і місцевого самоврядування (в особу органів територіального самоуправління), які не можуть бути перерозподілені на договірних початках.

3. В рамках державної регіональної політики розробити комплекс заходів, сприяючих залученню населення в рішення місцевих справ і зростанню громадянської відповідальності за рішення соціальних завдань.

Список использованных источников:

1. Спиридонов Л. И. Социология уголовного права / Л. И. Спиридонов. — М. : Юридическая литература, 1986. — 240 с.
2. Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке / Ф. Фукуяма, — М. : АСТ, 2010. — 222 с.
3. Дубовицкий В. Н. Закон о системе органов исполнительной власти в Республике Беларусь: концепция, предмет правового регулирования и перспективы его принятия / В. Н. Дубовицкий. — Право в современном белорусском обществе. Сборник научных трудов. Выпуск 6. — Минск. Бизнесофсет, 2011. — 592 с.
4. О структуре Правительства Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. N 289 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». — Минск, 2016.
5. Чуприс О. И. Развитие теории компетенции органа государственного управления / О. И. Чуприс. — Право в современном белорусском обществе. Сборник научных трудов. Выпуск 7. — Минск. Бизнесофсет, 2012. — 620 с.
6. Бельский К. С. О функциях исполнительной власти / К. С. Бельский // Государство и право. — 1997. — № 3. — С.14–21.
7. Государственное управление и политика / под ред. Л. В. Сморгунова. — Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2002. — 564 с.
8. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 4 января 2010 г., № 108-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». — Минск, 2016.

Sivets S. M. On several aspects of optimization of competence spheres and powers, and improvement of law-drafting activities of republic and local bodies of public administration in social sphere.

On the basis of the analysis of the competence of national and local bodies of state administration of the Republic of Belarus in the sphere of social classification attempt the basic functions of these bodies in terms of industry focus their jurisdictional activities. Under the existing system functions to radically revise the proposed scope of the competence of national authorities in the social sphere in terms of delegating certain powers to other entities of social relations.

Key words: national and local governments, social, legislative process, social policy.

Стаття надійшла до друку 30 червня 2016 р.