

## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ТРУДОВЫМИ РЕСУРСАМИ

*Одним из важнейших направлений повышения эффективности деятельности государственного аппарата является решение проблемы оптимизации управления. При принятии мер в этом направлении очень важно оценить как структуру занятости, так и проанализировать причины, по которым отдельные граждане не работают. В Республике Беларусь по некоторым данным несколько сот тысяч человек не занято в экономике. Вносится ряд предложений по повышению эффективности труда, в том числе предлагается порядок исчисления подоходного налога с лиц, не занятых общественно-полезным трудом.*

*One of the most important ways of increasing the effectiveness of the state apparatus is a solution to the problem of management optimization. In this regard it is very important to evaluate the structure of employment as well as to analyze the reasons why individuals do not work. One of the problems demanding the decision is familiarizing with work of able-bodied citizens who don't work without valid excuse, have no official income and don't bring benefit to the state, society, family. A number of solutions on increasing of efficiency of work is made. The order of calculation of income tax from the faces which aren't occupied with socially useful work is provided.*

Президент Республики Беларусь А. Г. Лукашенко на совещании 11 января 2013 г. отметил, что реформа государственного аппарата является необходимым условием повышения эффективности государственной власти. Он требовал «не раздувать бюрократический аппарат, а системно формировать компактную, эффективную управленческую структуру», сократить численность аппарата и упорядочить его функции, что нацелено на эффективность работы [1]. Соответствующее решение Главой государства было принято: издан Указ от 12 апреля 2013 г. № 168 «О некоторых мерах по оптимизации системы государственных органов и иных государственных организаций, а также численности их работников» (с изм. от 3 декабря 2014 г.) [2]. Таким образом, наблюдается снижение численности служащих государственного аппарата. Для сравнения отметим, что в России после 2008 г. штатная численность госаппарата выросла к 2011 г. на 30 %.

Сокращение государственного аппарата предполагает поиск эффективных альтернатив ему. В качестве вариантов могут быть расширены демократические процедуры государственного управления, вовлечение граждан в активное решение государственных дел. По этой причине круг субъектов — участников государственного управления «расширяется, но при этом важен правильный выбор их места и роли в общем механизме воздействия на общественные процессы. Это общереспубликанские органы, местные органы, общественные объединения, бизнес-структуры» [3, с. 94, 95].

Одной из важнейших составляющих аспектов повышения эффективности деятельности государственного аппарата является решение проблемы оптимизации управления, что нередко связывают с сокращением количества управленцев. М. В. Мороз обращает внимание на различие этих понятий — оптимизация управления и сокращение персонала; он использует такое понятие, как оптимизация численности [4, с. 60].

Совершенно справедливым было поручение Президента начать решение вопроса о сокращении численности государственных служащих с проведения предвари-

тельного анализа структуры и функций государственного аппарата. В итоге это позволило сократить должности 13 тысяч государственных служащих, годовая экономия фонда заработной платы составила 1 трлн белорусских рублей [5].

В Беларуси 24 министерства, 7 государственных комитетов, 4 государственных организации, подчиненных Правительству. Можно сравнить эти данные с другими государствами: в России и Польше — 18 министерств, в Литве — 14, в Латвии — 13. По состоянию на январь 2013 г. численность чиновников центральных аппаратов министерств без учета сотрудников силовых ведомств и общая численность чиновников государственных служащих в таких сопоставимых по населению с Беларусью странах, как Австрия, Словакия, Болгария, в 1,5–2 раза выше. Если сопоставить Беларусь и, например, Бельгию, Грецию, Венгрию, Болгарию, Чехию, Португалию, то численность занятых в государственном управлении и занятых в экономике в пользу нашей страны, где она составляет 3,6 %, а в упомянутых странах — 8,9; 8,8; 7,8; 7,6; 6,5 и 6,5 % соответственно.

В зарубежной практике также нередки случаи выявления излишних звеньев государственного аппарата. Хорошо известны проблемы, возникшие в Греции, которую охватил финансовый и банковский кризис и которой потребовалась многомиллиардная помощь европейских структур. Одним из условий ее оказания было требование сократить расходы на государственный аппарат. В Беларуси практика оптимизации численности государственного аппарата имеет регулярный характер. Решение данного вопроса диктуется, прежде всего, общенациональными интересами. Ранее к данному вопросу в нашем государстве в современной истории обращались в 1996, 2001, 2006 гг.

Обратим внимание на один важный аспект, который необходимо учитывать при проведении реформирования и который косвенным образом позволяет оценить успешность иных преобразований. В Республике Беларусь поставлена задача создать информационное общество. Расширение информационных технологий должно

вести к сокращению численности чиновников. В связи с этим полезен анализ проведенной в данной сфере работы с целью определения ее эффективности и влияния на управленческую сферу.

Очень важно оценить структуру занятости. Например, в Российской Федерации по данным экс-министра экономики А. Нечаева только 15 млн человек производят добавленную стоимость [6]. Он справедливо задается вопросом: можно ли строить нормальную экономику с таким «человеческим капиталом»? Нечаев приводит данные официальной статистики. В России «с населением 143 млн человек почти 70 млн не производят добавочного продукта... Если вычесть врачей, учителей, прочих, кто сидит на бюджете, и вспомнить, что у нас в стране еще есть и дети, то получится, что реальным производством занято лишь 15 млн человек. Это отражается на структуре бюджета. В развитых странах на социальные расходы – здравоохранение, образование, культуру, спорт, ЖКХ и так далее – тратится 70 % бюджета. В России – 15 %. Расходы на госаппарат в развитых странах – 11 %, в России – 43 %. При этом производительность труда в России существенно ниже, чем в развитых странах. Единственным источником экономического роста и пополнения бюджета является экспорт углеводородов и ряда других видов сырья. Снижение цен на нефть кладет этому конец» [6]. Следует учесть, что в России около 41 млн пенсионеров, более раздутая даже по сравнению с советским периодом бюджетная сфера. За последние пять лет штатная численность государственных и муниципальных служащих выросла почти на 100 тыс. человек [6]. Создает проблемы и то, что даже «ничтожный по размеру орган власти обрастает финансовыми и хозяйственными службами. И все эти люди тоже сидят на бюджете» [6]. Трудность даже не в том, что чиновников «много», а в том, насколько эффективно они работают. Всемирный банк каждый год оценивает качество госуправления в разных странах, но в России прогресс незначителен, российский чиновник по КПД болтается где-то между коллегами из Венесуэлы и Ирана. Дело еще и в том, что критериев эффективности работы чиновников по-прежнему не существует. Неясно, за что увольнять или премировать – хотя разговоры о таких критериях идут не одно десятилетие. Вопрос опять обсуждался на одном из совещаний в декабре с участием губернаторов и представителей региональных властей [6]. В качестве еще одного отрицательного фактора называют многочисленность армии контролеров. Как утверждается, «это связано и с менталитетом ...как только человек видит «нарушение», он тут же зовет представителя государства, чтобы тот «поправил». Но такой менталитет свойствен не только простым гражданам, но и представителям власти. Отсюда, например, принципиально различный налоговый надзор в России по сравнению, скажем, с США. Если в США проверки бизнеса проводятся крайне редко и лишь по серьезным основаниям (донос конкурентов, жалобы клиентов), то в России контролеры постоянно пытаются придумать себе «планы-графики». За 2013 год в стране проведено 2,7 млн проверок, на это ушли десятки миллионов человеко-часов. Действительно, частые проверки требуют большого штата проверяющих [6]. В такой ситуации мало желающих работать по рабо-

чей специальности. «Причина понятна: намного интереснее распределять продукт в нынешней системе, чем его производить... Зарплата высококвалифицированного экскаваторщика может достигать 200 тыс. руб., тем не менее, их приходится искать чуть ли не по всей России» [6].

Ситуация в сфере экономики и занятости в Российской Федерации позволяет нам видеть возможные проблемы и упреждать их появление в Беларуси. В современных условиях одной из важнейших задач социального государства является обеспечение занятости трудоспособного населения. Конечно, наиболее благоприятна ситуация, когда государство создает для этого условия и сам гражданин склонен к труду, ищет работу и реализует свои способности в качестве наемного работника, предпринимателя или в ином качестве. В настоящее время в Республике Беларусь на самом высоком уровне поставлена задача привлечь к труду ту часть населения, которая без уважительных причин не работает. Выполнить эту задачу необходимо так, чтобы соблюсти требования Конституции. В ст. 41 Основного Закона речь идет о недопустимости принудительного труда, на что чаще всего обращают внимание оппоненты такого решения. Здесь, конечно, существуют определенные ограничения. Следует учитывать, что Конституция не рассматривает в качестве принудительного труд, определяемый приговором суда или в соответствии с законом о чрезвычайном и военном положении (часть четвертая ст. 41). Таким нельзя рассматривать и труд молодого специалиста по распределению комиссии вуза после окончания учебы за счет бюджета. Сегодня легче делать подобные заключения, так как об этой обязанности студенты знают еще до поступления на учебу за счет бюджета. В свое время Комиссия по правам человека, функционировавшая в рамках Совета Европы, и Европейский Суд по правам человека признавали правомерным направление на работу специалистов (врачей, адвокатов) в отдаленные районы государства, где недостает специалистов.

В Республике Беларусь, по некоторым данным, несколько сот тысяч человек не занято в экономике. Стал активно использоваться в СМИ термин «тунеядцы». Полагаем, что следует определиться с этим понятием, т.е. установить, кого следует относить к данной категории. Вряд ли уместно считать таковыми занятых крестьянским хозяйством, выполняющих работу по домашнему хозяйству, не получивших соответствующую квалификации работу в службе занятости и т.п. Со всей очевидностью можно причислять к уклоняющимся от общественно-полезного труда тех, кто без уважительных причин нигде не занят, ведет праздный (асоциальный) образ жизни, злоупотребляя спиртными напитками, наркотиками, на этой почве совершает правонарушения административного характера или уголовно-наказуемые деяния. Много случаев, когда такие «субъекты» являются домашними тиранами, отнимают у своих родителей деньги, чтобы приобрести спиртное, наркотики, продают домашние предметы и т.п. С формальной стороны, на первый взгляд, нет правовых оснований для принуждения их к труду, так как в Конституции, по утверждению оппонентов, принятие мер воздействия к этим лицам не закреплено, не установлена обязанность трудиться. Действительно, в отличие от совет-

ского периода законодательство несколько иначе решает эти вопросы. Утверждается, что каждый вправе избирать образ жизни. Но при этом важно выполнять предусмотренные Конституцией и принятыми в соответствии с ней законодательными актами обязанности. Необходимо также помнить, что одной из конституционных является обязанность граждан принимать участие в финансировании государственных расходов путем уплаты государственных налогов, пошлин и иных платежей. В связи с этим полагаем, что, если трудоспособный гражданин по неуважительным причинам не вносит свой вклад в финансирование государственных расходов, государство вправе правовыми средствами стимулировать его к этому. Вопрос заключается в определении причин, которые являются неуважительными, а также возможных пределах дополнительных обременений для таких лиц. Здесь следует руководствоваться закрепленными в ст. 23 Конституции принципами, касающимися оснований и пределов ограничения прав. Видимо, в первую очередь путем решения вопроса о возложении обязанности финансирования государственных расходов можно в рамках правового поля привлечь к труду неработающих лиц. Здесь есть также несколько моментов, которые нужно учесть. В Налоговом кодексе Республики Беларусь следует предусмотреть обязанность лица, не занятого без уважительных причин (исключение для искавших работу и не получивших ее и др.), уплачивать сбор в порядке, предусмотренном законодательством. Возможно применение воздействия в связи с представлением неработающими декларации о доходах и сообщивших недостоверные сведения: есть много примеров, когда лицо не работает, не имеет официального источника дохода (не содержит супруг, нет вклада в банке, на проценты от которого он живет, и т.п.). Такие лица часто несут расходы, которые не может позволить себе высокооплачиваемый работник. Помимо лиц, ведущих асоциальный образ жизни, есть значительное число граждан, которые заняты строительством, оказанием бытовых и иных услуг, но юридически не оформлены, нигде официально не работают, однако получают неплохие доходы, не уплачивая с них налоги. Для таких случаев полезно будет ввести административную ответственность в виде штрафа и административного ареста. Уголовная ответственность может наступать, на наш взгляд, если допущено новое правонарушение в течение года со дня исполнения ранее наложенного административного взыскания. Однако подчеркнем, что ответственность, по нашему мнению, целесообразно устанавливать не за уклонение от трудоустройства, а за невыполнение обязанности финансировать государственные расходы или сообщение недостоверных сведений о доходах. Размер подоходного налога должен быть сориентирован на минимальную ставку с регулярностью уплаты раз в год. Что касается периода, в течение которого лицо не работало без уважительных причин и в этой связи возникает обязанность уплаты подоходного налога, такой период можно было бы установить в шесть месяцев. При этом исчисление суммы налога должно осуществляться следующим образом: расчет общей предполагаемой суммы налога исходя из минимальной заработной платы за вычетом сумм, которые данное лицо уплатило в период ра-

боты в данном году. Подобный подход не столь трудоемкий по сравнению с установлением конкретного размера налога без производства указанных исчислений, как может показаться. Он более справедлив. Использование информационных технологий при обработке поступивших сведений в Фонд социальной защиты населения поможет наладить работу по исчислению необходимых выплат.

Есть еще одна проблема, которую государство может решить, воздействуя на асоциальную категорию лиц: уменьшение в перспективе преступности. В литературе обращается внимание на признание специалистами взаимосвязи между состоянием экономического развития и преступностью, на имеющиеся оценки такой закономерности. Приводятся ссылки на то, что повышение «уровня безработицы на 1 % способствует росту преступности на 5 % [7, с. 52]. В Республике Беларусь подобных исследований не проводилось. Однако практика свидетельствует, что одной из доминирующих причин совершения краж, в том числе мелких (наказуемых в административном порядке), является желание за счет краденого приобрести спиртное, наркотики. Было бы правильным при совершении хищения неработающими одновременно с привлечением к ответственности проводить их проверку на предмет алкогольной и наркотической зависимости. Согласно Закону Республики Беларусь «О порядке и условиях направления граждан в лечебно-трудовые профилактории и условиях нахождения в них» в лечебно-трудовые профилактории могут направляться граждане, больные хроническим алкоголизмом, наркоманией или токсикоманией, которые в течение года три и более раза (обязанные возмещать расходы государства на содержание детей — дважды) привлекались к административной ответственности за совершение административных правонарушений в состоянии алкогольного опьянения или в состоянии, вызванном потреблением наркотических, психотропных веществ, их аналогов, токсических или других одурманивающих веществ, были предупреждены в соответствии с Законом о возможности направления в лечебно-трудовые профилактории и в течение года после данного предупреждения привлекались к административной ответственности за совершение административного правонарушения в состоянии алкогольного опьянения или в состоянии, вызванном потреблением наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, токсических или других одурманивающих веществ. Не только сотрудники правоохранительных органов, но и родственники указанных лиц говорят о том, что при действующей редакции Закона решить вопрос о направлении этих лиц в ЛТП достаточно затруднительно. Полагаем, что в целях решения вопроса о направлении таких лиц в ЛТП следует расширить виды совершаемых ими административных правонарушений. Не обязательно эти нарушения могут совершаться в состоянии опьянения, речь может идти о кражах с целью приобретения наркотиков, спиртного и т. д. Конечно, важно установить, что правонарушения подобного рода совершаются наркозависимыми лицами.

По производительности труда Беларусь значительно отстает от стран ЕС. Такой вывод можно сделать исходя

«из концепции Национальной стратегии устойчивого развития Беларуси до 2030 года, подготовленной Научно-исследовательским экономическим институтом (НИЭИ) Минэкономки» [8]. В концепции указано, что «главная проблема – низкая эффективность экономики. Устойчиво снижается отдача от инвестиций. Беларусь по производительности труда отстает от уровня ЕС-28 в 4 раза. Высокая импортоспособность экономики порождает дефицит внешней торговли товаров и услуг... недостаточно эффективная и высокочрезмерная структура экономики» [8]. Указанные проблемы ставят задачу поиска наиболее эффективных путей управления обществом, в том числе экономикой, социальной сферой. Необходимы продуманные и порой нестандартные подходы. Не исключаем в перспективе, по мере роста продолжительности жизни граждан нашей республики, увеличение пенсионного возраста, некоторое уравнивание в этом плане мужчин и женщин. Было бы правильно обеспечить здесь плавный переход, т.е. увеличение на шесть месяцев, год через определенный отрезок времени. В итоге лет через десять этот возраст может составить 62–65 лет. В находящимся по соседству странах пенсионный возраст значительно выше, например в Литве для мужчин и женщин он составляет 65 лет. Важно, чтобы было обеспечено участие граждан в обсуждении данного вопроса и путях его решения.

В связи с этим обратим внимание на некоторые оригинальные идеи, высказанные в СМИ. Так, мексиканский мультимиллиардер Карлос Слим заявил, что рабочие работают слишком... много. Однако его утверждение только на первый взгляд выглядит парадоксально: «работая меньше, рабочие должны будут работать дольше и уходить на пенсию позднее. В итоге количество времени, проводимого на работе, практически не изменится... Работать следует три дня в неделю, чтобы больше времени оставалось на отдых и другие дела и увлечения» [9]. Как отмечается в СМИ, «сокращая количество рабочих дней в неделе, он хочет увеличить продолжительность рабо-

чего времени с 8 часов до 11. Рабочие согласились бы и с этим предложением мексиканца, потому что 33-часовая и 40-часовая рабочие недели, как говорят в Одессе, две большие разницы. Но чтобы нивелировать и эту разницу, Карлос Слим хочет значительно увеличить и возраст выхода на пенсию» [9]. Схожую идею высказал один из основателей и руководителей Google Ларри Пейдж, который обратил внимание, что «дальнейшая автоматизация и роботизация труда грозят человечеству глобальной безработицей и с этим необходимо что-то делать уже сейчас» [9].

### Выводы

Таким образом, в сфере правового регулирования социально-экономических отношений еще остаются нерешенные вопросы. Одним из важных вопросов, который всегда возникает: во имя какой цели вводится изменение в действующую систему органов управления. Это предполагает возрастание ответственности за прогноз последствий принятия акта, его эффективную реализацию. Государственное управление осуществляется посредством деятельности государственных органов и должностных лиц. Важна системная и слаженная работа всех органов государственной власти. Есть еще нерешенные проблемы в институциональной сфере, а также при реализации задач по развитию экономики, социальной и культурной сферы. Следует искать рациональные подходы, отвечающие разумности и конституционным нормам. Именно социальный характер нашего государства определяет необходимость поиска оптимальных решений. Необходимо уделить внимание структуре занятости, оптимизации не только в госаппарате, но и на производстве соотношения управленцев и тех, кто занят производством, непосредственно оказанием услуг. Сэкономленные средства желательно использовать на развитие здравоохранения, науки, социальную сферу, а также частично на повышение заработной платы в сфере управления.

### Список использованных источников

- 11 января Александр Лукашенко провел совещание по оптимизации структуры, численности и функций госорганов [Электронный ресурс] // Офиц. Интернет-портал Президента Респ. Беларусь. — Режим доступа: [http://president.gov.by/ru/news\\_ru/view/11-janvarja-aleksandr-lukashenko-provel-soveshanie-po-optimizatsii-struktury-chislennosti-i-funktsij-1325/](http://president.gov.by/ru/news_ru/view/11-janvarja-aleksandr-lukashenko-provel-soveshanie-po-optimizatsii-struktury-chislennosti-i-funktsij-1325/). — Дата доступа: 12.01.2014
- Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс] // Нац. центр правовой информ. Республики Беларусь. — Минск, 2013. — Режим доступа: <http://www.pravo.by>. — Дата доступа: 12.01.2015
- Василевич, Г. А., Василевич, С. Г. Конституционные основы реализации правовых норм: теория и практика / Г. А. Василевич, С. Г. Василевич. — Минск : БГУ, 2014. — 183 с.
- Мороз М. В. Сущность и приоритеты экономики современного управления // Проблемы управления. — 2014. — № 3 (Серии А и В). — С. 59–67.
- Оптимизация в госорганах затронет 13 тыс. человек и сэкономит Br1 трлн на зарплатах чиновников [Электронный ресурс] // Юрисконсульт. by. — Информ. портал для юриста. — Режим доступа: <http://jurisconsult.by/news/show/9177/>. — Дата доступа: 25.11.2013
- Экс-министр экономики Андрей Нечаев: В России работает всего 15 миллионов человек [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.kp.by/daily/26326.5/3209368/>. — Дата доступа: 10.10.2014
- Акутаев, Р. М., Акутаева, И. Р. Некоторые вопросы взаимосвязи теневой экономики и латентной преступности [Текст] : Региональный аспект / Р. М. Акутаев, И. Р. Акутаева // Государство и право. — 2013. — № 6. — С. 52–59.
- По производительности труда Беларусь отстает от стран ЕС в четыре раза [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://belapan.com/archive/2014/07/14/eu\\_713942/](http://belapan.com/archive/2014/07/14/eu_713942/). — Дата доступа: 09.01.2015
- Самый богатый человек планеты призывает работать меньше, но дольше [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.profmedia.by/newse/90334/>. — Дата доступа: 09.01.2015

23.03.2015