

А. И. Коротких

ПРОБЛЕМЫ МОДЕЛИРОВАНИЯ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНЫМ САМОУПРАВЛЕНИЕМ

*Работа представлена кафедрой экономики и управления предприятиями сферы сервиса
Санкт-Петербургского государственного университета сервиса и экономики.
Научный руководитель – доктор экономических наук, профессор В. Ф. Янченко*

В статье обоснованы возможности применения метода организационно-управленческого моделирования для решения сложной задачи разграничения предметов ведения и полномочий между органами власти различных уровней. Автором предложена и использована в модели система критериев оценки результатов принимаемых решений по вопросам разграничения предметов ведения и полномочий между государственными органами власти и органами местного самоуправления.

The article substantiates the possibilities of applying the organizational and managerial modeling method to solution of the complex task of dividing the supervised subjects and powers between governmental authorities of various levels. The author offers and uses the criteria system for estimating the results of decisions concerning the distinction of the supervised subjects and powers between governmental and local self-government authorities.

Необходимость в разработке и использовании модели разграничения предметов ведения и полномочий между разными уровнями органов власти обусловлена хроническими недостатками организационной и нормативно-правовой базы соответствующих решений, инициируемых федеральным центром для реализации в регионах.

Особенно много таких негативных последствий наступает при попытках реформировать разграничение полномочий по предметам *совместного ведения*, тем более что такие предметы составляют едва ли не половину всех объектов и сфер, затрагивающих деятельность органов местного самоуправления (МСУ). Результатом этой ситуации являются такие последствия, как дублирование деятельности; несбалансированность бюджетов и дефицит финансовых средств («нефинансированный мандат») и их нерациональное использование; увеличение затрат в практике управленческой деятельности; экстенсивный рост управленческого аппарата.

Поэтому целесообразно предусмотреть такие механизмы управления взаимодействия властных структур, которые позволят заранее предвидеть возникновение подобных негативных последствий и обеспечить более эффективный переход к новым условиям. В частности, в данной области может быть использовано организационно-управленческое моделирование¹, на основе которого предложена модель, рассматриваемая на двух уровнях.

Модель первого уровня касается отражения ситуации разграничения предметов ведения, полномочий и соответствующей оптимизации межбюджетных отношений между основными уровнями вертикали власти.

Следует отметить, что **разделение (разграничение) предметов ведения и полномо-**

чий (компетенции) целесообразно рассматривать как нормативно закрепленные в соответствующих законодательных и иных нормативно-правовых актах процедуры и действия, обуславливающие определение объектов управления, функций и задач, компетенция по которым предусматривает и регламентирует:

- совместное исполнение этих функций и задач несколькими органами государственного и муниципального управления (или разными структурными подразделениями одного уровня власти);

- передачу исполнения этих функций и задач от одного органа (или подразделения) другому.

«Вертикальное разграничение» используется применительно к таксономически разным иерархическим уровням власти. Например, подобный вид используется при разграничении полномочий между федеральным органом государственной власти и органом государственной власти субъекта РФ, а также между последним и органом местного самоуправления. «Горизонтальное разграничение» компетенции используется, как правило, в рамках одного уровня (органа власти) для надлежащего выполнения новых сложных задач различными подразделениями.

При наличии сложной структуры органов исполнительной власти различных уровней (например, для городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга, в многозвенной системе государственных или муниципальных органов власти) может возникнуть необходимость использования одновременно как вертикального, так и горизонтального разграничения предметов ведения и полномочий внутри подразделений одного органа власти и управления, построенного по иерархическому принципу.

В любом случае решение задачи организации взаимодействия между органами власти и управления различных таксономических уровней территориально-административной иерархии целесообразно осуществлять на основе стратегии, ориентированной:

- на повышение уровня реального управления конкретными объектами, входящими в местную сферу соответствующего предмета ведения на территории субъекта РФ в целом и каждого муниципального образования в его составе (принцип равноправия муниципальных образований);
- реализацию дифференцированного подхода, учитывающего специфику объектов управления на каждой субтерритории региона, в каждом муниципальном образовании;
- соблюдение принципа баланса интересов между всеми субъектами, имеющими отношение к процессам, происходящим на подведомственных и смежных (при межтерриториальном взаимодействии) субтерриториях.

Одним из наиболее важных звеньев предлагаемой модели является выработка системы критериев, на базе которых можно оценить эффективность инициируемых или принимаемых решений по вопросам разграничения предметов ведения и полномочий между государственными органами власти и органами местного самоуправления. К ним относятся:

- 1) влияние (прямое или опосредованное) на рост жизненного уровня и благосостояния населения подведомственной территории;
- 2) стимулирование деловой активности, развитие местного предпринимательства и других направлений, обеспечивающих более динамичное движение территории к финансовой самодостаточности;
- 3) обеспечение подготовленности органов МСУ и их соответствующих подразделений к принятию делегированной компетенции на местном уровне;
- 4) устранение в результате принятия соответствующих решений дублирования

деятельности, избыточных организационных звеньев и уровней принятия и реализации управленческих решений;

5) оптимизация финансовых потоков, сопровождающих процесс реализации решений, эффективное использование полученных финансовых (бюджетных и внебюджетных) средств, снижение финансовых потерь, стимулирование роста доходной части местных бюджетов;

б) обоснованное сохранение штатного расписания или же высвобождение избыточного персонала с соответствующими возможностями по исполнению новых обоснованных функций.

Поскольку следствием передачи значительной части полномочий от региональных органов власти к органам МСУ является необходимость введения поправок и дополнений в исходную законодательную базу, целесообразно в качестве переходных актов использовать административно-правовые договоры (соглашения)².

Таким образом, можно предложить использование следующего алгоритма разграничения полномочий, предусматривающего выполнение определенной последовательности процедур (операторов алгоритма).

Оператор 1. Получение субъектом РФ проекта решения (от федерального уровня) о передаче предметов ведения и полномочий на уровень МСУ. На данном этапе важно укрупненно оценить обоснованность предлагаемых федеральным центром решений, определить наиболее важные возможные последствия их реализации с учетом местных условий.

Оператор 2. Этот этап алгоритма является логическим продолжением первого этапа и заключается в углубленном анализе возможных последствий принятия предметов ведения (в редакции решения федерального органа) для субъекта РФ и органов МСУ, по итогам которого определяется обоснованность необходимости и полезности преобразований для региона и отдельных муниципальных образований.

Оператор 3. На данном этапе, в соответствии с результатами проведенного анализа, принимается решение о поддержке законодательных инициатив (без корректировок или с коррективами) или о несогласии с предлагаемым решением (с предоставлением соответствующего обоснования об его отмене или радикальной доработке). В случае принятия позитивного решения осуществляется переход к оператору 5, а в случае несогласия или необходимости радикальной переработки – к оператору 4.

Оператор 4. Осуществляется предоставление на федеральный уровень обоснованных предложений по отмене или корректировке проекта решения. Если в результате анализа предлагаемого проекта и последствий его реализации выясняется, что он существенно ущемляет интересы территории в целом и отдельных муниципальных образований, то осуществляется лоббирование данного вопроса совместно с теми субъектами РФ, имеющими аналогичные проблемы, с целью его отмены или преобразования.

Оператор 5. После того как решение принято и приобрело правовую силу (без изменений или после его доработки), осуществляется дополнительное уточнение и анализ стратегий, возможных последствий и результатов преобразований.

Оператор 6. Подготовительные мероприятия включают: формирование рабочей группы (с участием специалистов региональных органов власти и органов МСУ) и ее подготовку; разработку концепции преобразований; административно-правовое оформление работы.

Оператор 7. Разработка организационно-управленческих изменений в механизмах управления и их закрепление в регламентах и других нормативно-правовых и методических материалах, в том числе:

- разработка новой системы административно-правового и методического обеспечения преобразований. Данные изменения осуществляются на основе предварительного анализа действующей нор-

мативно-правовой и методической документации;

- разработка новых механизмов управления, в том числе функций; компетенции; оргструктур в органах МСУ. Решение вопросов «горизонтального» разграничения компетенции. Решение задачи учета «человеческого» фактора (создания позитивной мотивации к преобразованиям не только у чиновников, но и органов территориального общественного самоуправления, других хозяйствующих субъектов и населения, для чего могут активно использоваться СМИ).

При этом следует обратить внимание на изменения (обусловленные принятием новых предметов ведения и полномочий) управляемости на уровне глав администрации (органов МСУ); определение предметов ведения и функций в собственной компетенции первых лиц органов МСУ; разделение предметов ведения и полномочий между заместителями, исключение дублирования; баланс централизации/децентрализации управления по наиболее важным направлениям деятельности органов МСУ и т. д.;

- изменение межбюджетных отношений и расчет необходимых финансовых ресурсов;

- разработка стратегий и инструментов компенсации возможных негативных последствий (как для территории, так и для населения) преобразований, в том числе привлечения других хозяйствующих субъектов и т. п.

Оператор 8. На данном этапе осуществляется сведение базы данных; расчет сопутствующих преобразований в иных сферах деятельности МСУ, в том числе в экономике; финансах; внутриорганизационном управлении; социальной сфере; ресурсах и средствах жизнеобеспечения; маркетинге; социально-экономическом развитии и др. Разработка на этой базе программы и плана мероприятий по реализации преобразований.

Оператор 9. Административно-правовое обеспечение: корректировка, уточнение, разработка дополнительных докумен-

тов и использование информационных технологий.

Оператор 10. Отладка, внедрение и контроль исполнения.

Модель второго уровня базируется на обосновании механизмов разграничения полученных муниципалитетами предметов ведения и полномочий внутри органа местного самоуправления. Эта необходимость обусловлена следующими обстоятельствами.

Во-первых, распространено ошибочное мнение, что если муниципальный орган власти получает соответствующие полномочия и предназначенные для их реализации средства в виде бюджета, субвенций и т. п., то этого вполне достаточно для надлежащего исполнения новых функций.

Во-вторых, механизм управления на уровне муниципалитетов, особенно вновь образованных, не вполне позволяет управлять в интересах местного сообщества уже имеющимися полномочиями.

В-третьих, в рамках концепции реформирования местного самоуправления (точнее говоря, по причине отсутствия детально проработанной концепции перехода на двухуровневую систему МСУ) отсутствует ряд принципов, ориентированных на принятие соответствующих решений по разграничению полномочий, и расчета их эффективности.

В-четвертых, принятие органами МСУ для исполнения новых предметов ведения и полномочий, как правило, происходит за счет усложнения первоначальной структуры управления, создания новых подразделений и экстенсивного роста численности муниципальных служащих.

Разделение предметов ведения и полномочий внутри органа МСУ следует производить исходя из того, что **правом исключительной компетенции** по всем вопросам управления в органе МСУ обладает только первое лицо (глава администрации, мэр и т. п.) как единоначальное звено данного органа. Разделение компетенции между главой органа МСУ и его заместителями сводится к определению двух основных вариантов:

1) предметы ведения и полномочия, относящиеся к исключительной компетенции главы органа МСУ;

2) предметы ведения и полномочия, делегированные главой своим заместителям.

При определении предметов ведения и полномочий на уровне главы и его заместителей необходимо исходить из того, что все виды и варианты разделения, как правило, определяются и утверждаются главой органа МСУ и относятся к сфере, нормативно ограниченной их назначением и содержанием деятельности подчиненных объектов территориальной инфраструктуры.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ *Конюховский П. В.* Математические методы исследования операций в экономике. СПб.: Питер, 2000; *Шеннон Р.* Имитационное моделирование систем – искусство и наука. М.: Мир, 1978.

² *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. М.: Зерцало, 1997.