

Щукина Т. В.

МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/1/2007/4/82.html

Статья опубликована в авторской редакции и отражает точку зрения автора(ов) по рассматриваемому вопросу.

Источник

Альманах современной науки и образования

Тамбов: Грамота, 2007. № 4 (4). С. 212-216. ISSN 1993-5552.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/1.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/1/2007/4/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: almanac@gramota.net

МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Шукина Т. В.

ГОУ ВПО «Орловская региональная академия государственной службы» - филиал в г. Липецке

Проведение административной реформы в Российской Федерации носит перманентный характер и сочетается с реализацией целого комплекса реформ, таких как судебная, пенсионная, социальная, муниципальная, реформа жилищно – коммунального хозяйства и другие. Один этап реформирования, не завершившись, сменяется следующим этапом модернизации государственного управления. Население, к сожалению, не успевает детально оценить часто проводимые мероприятия по совершенствованию административной системы. Гражданское общество интересуется не столько действиями государства, направленные на повышение качества жизни, сохранение объектов искусства и культуры, укрепление молодежной политики, решение демографической и жилищной проблем, а их результаты. Поэтому, какие бы высокие цели и задачи не ставились перед административной реформой, она должна обязательно завершиться положительно для народа российского государства. Следовательно, отметим некоторые моменты (и положительные, и негативные) административного реформирования в субъекте Российской Федерации, связанные с деятельностью органов исполнительной власти.

Первое. Импульсом к административной реформе в субъектах Российской Федерации послужил Указ Президента РФ от 23.07. 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 – 2004 годах». В нем предусматривались следующие направления: а) завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ; б) оптимизация деятельности территориальных органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации.

Процесс разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ фактически завершен, но логическое завершение этого процесса отсутствует. Некоторые имевшиеся недостатки правового регулирования были устранены: отсутствие процедуры взаимодействия между территориальными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, сокращение количества соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий между указанными органами власти. Относительно улучшения процедуры взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ было принято три важных федеральных нормативных правовых акта. Это: 1) положение о взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, утвержденное постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. N 725; 2) положение о Правительственной комиссии по совершенствованию взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 28 .09. 2005 г. N 587; 3) федеральный закон РФ от 31 декабря 2005 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

В федеральный закон РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее федеральный закон РФ «Об общих принципах организации...») был внесен подпункт д.1 в пункт 7 статьи 18, согласно которому высшее должностное лицо субъекта РФ вправе организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами. По поводу уменьшения количества договорных отношений о разграничении полномочий и предметов ведения статья 26.7 федерального закона РФ «Об общих принципах организации...» определила, что заключение договоров о разграничении полномочий допускается в случаях, если оно обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта РФ. Например, в Свердловской области – регулирование вопросов, связанных с переработкой и использованием драгоценных металлов.

Логическая незавершенность процесса разграничения полномочий выражается в несоразмерности порядка формирования бюджетов субъектов РФ и полномочий, возлагаемых федеральным центром на регионы. Согласно статье 26.1 федерального закона РФ от 6 октября 1999 года (с последующими изменениями и дополнениями) «Об общих принципах организации...» фиксируется порядок закрепления совместных полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и федеральных органов власти. А именно: в Конституции РФ, федеральных законах, совместных договорах и соглашениях. Помимо совместных полномочий, субъекты РФ осуществляют собственную исключительную компетенцию из своих бюджетов (ст. 26.2 федерального закона РФ «Об общих принципах организации...»). Финансирование совместных функций также предусмотрено за счет средств бюджетов субъектов РФ, за исключением некоторых экологических программ и устранения последствий стихийных бедствий и террористических актов (дотируются за счет субвенций из федерального бюджета). Дополнительное финансирование вышеуказанных полномочий за счет средств федерального бюджета и федеральных государственных

внебюджетных фондов, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами, допускается в строго определенных случаях.

Перечень совместных полномочий самостоятельно финансируемых субъектами РФ является обширным и состоит из 59 пунктов. Например: организация библиотечного обслуживания населения библиотеками субъекта Российской Федерации; создание и поддержка государственных музеев (за исключением федеральных государственных музеев) и другие. В случае обнаружения вопросов совместного ведения, не урегулированных федеральными законами, в законе субъекта Российской Федерации они могут закрепляться за органами власти субъекта РФ и осуществляться ими самостоятельно за счет бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Таким образом, федеральная власть «львиную долю» государственных функций закрепляет за субъектами РФ, в некоторых случаях без соответствующего материального обеспечения.

В свою очередь, полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения, не предусмотренные пунктом 2 ст. 26.3 федерального закона РФ «Об общих принципах организации...» могут передаваться для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами (ст. 26.5). Финансовое обеспечение указанных отдельных полномочий осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета. Законодатель предъявляет особые конкретные требования к федеральным законам о предоставлении подобных субвенций. Помимо этого, органы государственной власти субъекта РФ имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им полномочий в порядке, установленном законом субъекта. Бюджетный кодекс РФ предусматривает распределение объединенных финансовых ресурсов с помощью субсидий и субвенций из федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, федерального фонда компенсаций или федерального фонда регионального развития. Но указанная финансовая помощь осуществляется в соответствии со статьей 78 Бюджетного кодекса РФ «Субсидии и субвенции», согласно которой предоставление субсидий и субвенций, в том числе на выделение грантов и оказание материальной поддержки, допускается из федерального бюджета в случаях, предусмотренных федеральными и региональными целевыми программами и федеральными законами. Таким образом, это достаточно ограниченные случаи. Кроме того, субсидии и субвенции должны быть возвращены в соответствующий бюджет в случае их нецелевого использования.

Одной из важнейших доходных статей бюджета субъекта РФ являются доходы от региональных налогов и сборов и доходов от федеральных налогов и сборов, зачисляемых по единому для субъектов РФ нормативам, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации. Согласно статьям 13-14 Налогового кодекса РФ к региональным налогам относятся: 1) налог на имущество организаций; 2) налог на игорный бизнес; 3) транспортный налог. К федеральным же налогам относятся: 1) налог на добавленную стоимость; 2) акцизы; 3) налог на доходы физических лиц; 4) единый социальный налог; 5) налог на прибыль организаций; 6) налог на добычу полезных ископаемых; 7) сборы за пользование объектами водных биологических ресурсов; 8) государственная пошлина. На основе анализа указанных положений Налогового кодекса РФ, устанавливающих исчерпывающий перечень региональных и местных налогов и сборов, следует сказать, что полномочия по регулированию налоговых правоотношений федеральными органами государственной власти обширны. Просматривается максимальная централизация налоговых полномочий на уровне федерального законодательства. Например, согласно статьям 26.16 - 26.17 федерального закона РФ «Об общих принципах организации...» перечень полномочий законодательных органов субъектов РФ по их установлению, пределы налоговых ставок региональных налогов, поступающих в бюджет субъекта РФ, устанавливаются федеральным законодательством о налогах и сборах.

Положения главы 25 Налогового кодекса РФ неоправданно ограничивают органы власти субъектов РФ по установлению налоговых льгот по налогу на прибыль организаций. Неопределенность института совместного ведения обуславливает неопределенность в разграничении и реализации налоговых полномочий, а соответственно представляет собой «конфликт интересов» между органами власти различного уровня и требует детальнейшей проработки в законодательстве. Взимание региональных налогов субъектами РФ требует серьезной работы от территориальных налоговых служб и правоохранительных органов. Сравнив порядок взимания федерального налога на прибыль предприятий или налога на добычу полезных ископаемых с взиманием регионального налога на имущество предприятий, явная «простота» взыскания существует, но не в пользу последнего налога. Унитаристский характер существующих налоговых правоотношений предоставляет право сомневаться в их принципиальном изменении в 2006 - 2007 годах (глава 4.2. федерального закона РФ «Об общих принципах организации...»).

Думается, субъектам РФ, пополняющим свои бюджеты исключительно из федерального бюджета, трудно будет реализовывать все направления государственного реформирования на современном этапе. Ведь мероприятия административной реформы требуют больших финансовых затрат, поэтому идеальные установленные средства и методы ее реализации могут не состояться из-за экономических проблем и низкой активности институтов гражданского общества. На наш взгляд, только экономически устойчивые субъекты РФ в состоянии справиться со всеми возложенными на них полномочиями, в том числе и по проведению административной реформы, а также дополнительно обеспечивать качественный уровень жизни населения региона. Регионы – доноры в соответствии с федеральным законом «Об общих принципах

организации...» вправе устанавливать за счет собственных средств дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Необходимо четкое и справедливое разграничение объектов собственности между органами власти федерального и регионального уровней при осуществлении совместных полномочий. Оно будет способствовать эффективной реализации каждым уровнем власти отдельных полномочий и усилению ответственности за их невыполнение. До сих пор, несмотря на существование законодательных актов, направленных на совершенствование указанного процесса (федеральный закон от 29 декабря 2004 года «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований», федеральный закон от 31.12. 2005 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий») федеральный закон РФ «Об общих принципах организации...» страдает определенными недостатками. Так, в статье 26.11 федерального закона РФ «Об общих принципах организации...»: а) расплывчато сформулированы положения, касающиеся определения имущества, находящегося в собственности субъекта РФ, б) федеральный законодатель в содержание статьи предусмотрел словосочетание «в собственности субъекта РФ может находиться имущество...», т.е. может находиться, а может и не находиться, в) перечень имущества не охватывает всех совместных полномочий, финансируемых за счет субъекта РФ (например, поддержка сельскохозяйственного производства, планирование использования земель, организация транспортного обслуживания воздушным транспортом пригородного сообщения и т.д.). Подобная редакция столь важной статьи при отсутствии соответствующего разграничения полномочий и имущества в отраслевых законах (земельное законодательство) может повлечь за собой негативные последствия: нерациональное перераспределение объектов собственности, находящихся на территории субъекта РФ.

Административная реформа, направленная на уменьшение сектора полномочий органов государственного управления, не должна преследовать безотчетную передачу государственных полномочий коммерческим организациям и предприятиям, обязана учитывать опыт хозяйственной и социальной деятельности субъектов РФ в соответствующих сферах, не покушаться на объекты собственности, создаваемые регионами на протяжении многих лет. Не следует повторять случаи реорганизации предприятий, когда коммерческие структуры под «прикрытием» приоритетов административной реформы и децентрализации «отбирают» эффективные хозяйствующие субъекты регионов в свою собственность. Например, при реорганизации ОГУП «Липецкоблтехинвентаризация» прослеживались элементы позабытых захватов помещений, приостановления сделок, банковских расчетов и т.п. В свете происходивших событий, думается, а не много ли усилий направлено на передачу предметов ведения и полномочий по вертикали системы исполнительной власти, перераспределения полномочий между коммерческими организациями и государственными органами? На наш взгляд, следует увеличить перечень законов, где уточнятся не только совместные полномочия, но и объекты права собственности, передаваемые или принадлежащие субъектам РФ для выполнения полномочий совместной компетенции.

Государственная власть в федеративном государстве дополняется системой сдержек и противовесов (сбалансированность ветвей власти) и их взаимодействием (статья 26.9). Данная деятельность в будущем может приобрести многоплановый характер: и на уровне горизонтального, и на уровне вертикального разделения властей. Указанный аспект очень сложен и пока не исследован в мировой литературе. Думается, административная реформа позволит осуществить и взаимоконтроль, и взаимопомощь между федеральными и региональными органами государственной власти. Приказ Минэкономразвития РФ от 9 июня 2006 года N 152 закрепляет формы помощи органам исполнительной власти субъектов РФ при проведении мероприятий административной реформы. Это - разработка административных регламентов, экспертиза антикоррупционности законопроектов и другие на конкурсной основе за счет средств, предоставляемых Правительством РФ. Средства на проведение административной реформы выделяются в два этапа под программы и направляются на финансирование расходов, материальных запасов, нематериальных активов, приобретение услуг, в том числе: транспортных услуг, научно - исследовательских работ, услуг, связанных с подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации кадров, а также проведением семинаров, консультационных услуг, услуг в области информационных технологий. Несмотря на возможность подобной помощи, консалтинговые фирмы, победившие в конкурсе, не всегда однозначно действуют согласно требованиям планов и программ проведения административной реформы.

Второе. Продолжение административной реформы обусловлено изданием распоряжения Правительства РФ от 25 октября 2005 года «О концепции административной реформы в Российской Федерации». В качестве основополагающих задач административной реформы отмечаются следующие: разработка, апробация и начало реализации программ подготовки кадров по основным направлениям административной реформы; разработка типовых программ административной реформы для органов исполнительной власти субъектов РФ; внедрение практики антикоррупционной экспертизы законопроектов; разработка и утверждение ведомственных и региональных программ проведения административной реформы на 2007

год. Для выполнения указанных требований в органах исполнительной власти субъектов РФ создаются специальные отделы по административной реформе, функции которых носят программно – целевой характер (статья 8 закона Липецкой области от 08.06.2006 года «О системе исполнительных органов государственной власти Липецкой области»). Распоряжением администрации Липецкой области от 30.06.2006 года «О некоторых вопросах по реализации административной реформы в Липецкой области» в 2006 - 2008 годах в соответствии с Концепцией административной реформы в РФ управлению экономики администрации области вменяется в обязанность обеспечивать реализацию необходимых мероприятий по проведению административной реформы в Липецкой области.

Новые задачи, поставленные перед системой государственного управления, определяют формирование новых структурных подразделений органов исполнительной власти субъектов РФ (управление по размещению госзаказа области, комитет по работе с мировыми судьями). Субъекты РФ серьезно относятся к исполнению требований федеральной власти по разработке программ административной реформы. В Липецкой области в настоящее время заканчивается проведение организационно-структурных изменений в системе органов исполнительной власти, государственных учреждений и государственных унитарных предприятий, а структурные подразделения администрации области приступили к разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг. Наряду с оптимизацией функционирования органов исполнительной власти Липецкой области; разработкой и внедрением стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти Липецкой области; оптимизацией сети подведомственных органам исполнительной власти Липецкой области государственных учреждений и государственных унитарных предприятий; внедрения в органах исполнительной власти Липецкой области принципов и процедур управления по результатам; повышения прозрачности деятельности органов исполнительной власти Липецкой области ведется разработка 4-х проектов (подпрограмм), реализуемых в 2006 году в рамках административной реформы. Одной из подпрограмм является подпрограмма функционального анализа распределения государственных функций и обязанностей по предоставлению услуг в системе администрации Липецкой области для формирования процедуры распределения их между подразделениями и закрепления обязанностей по их исполнению в должностных регламентах государственных служащих.

Третье. Одним из приоритетных направлений Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах на 2008 год выступает развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти, мониторинге мероприятий административной реформы. В Липецкой области осуществляется тесное взаимодействие администрации области с различными институтами гражданского общества. Оно отражается: 1) в участии представителей общественности в комиссиях по подготовке депутатских слушаний; 2) при проведении общественной экспертизы законопроектов и нормативных правовых актов (Устав города Липецка, Устав Липецкой области); 3) в работе общественного совета при администрации области; 4) при проведении публичных слушаний программ и стратегий, например, Стратегии социально - экономического развития Липецкой области на 2006 – 2020 годы; 5) в деятельности Общественной палаты Липецкой области и Общественной палаты города Липецка.

Четвертое. Административная реформа напрямую связана с реформированием государственной гражданской службы субъектов РФ. Следует отметить положительную динамику развития государственной гражданской службы в Липецкой области. 30 марта 2006 года была утверждена областная программа «Реформирование государственной гражданской службы и подготовка, переподготовка государственных и муниципальных служащих Липецкой области (2006 – 2010 годы)». Например, в 2006 году из средств областного бюджета на совершенствование государственной службы выделено 32 млн. 145 тыс. рублей, а всего за пять лет реформирования предполагается профинансировать мероприятия на сумму 176 млн. 345 тыс. рублей. Приоритетное внимание в программе уделяется мониторингу кадрового потенциала государственной и муниципальной службы; ежегодному обучению и повышению квалификации; обучению служащих категории «руководители»; подготовке научных кадров; формированию органа управления государственной гражданской службой субъекта. Ожидаемыми результатами должны быть: сформированный механизм выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе; повышение профессионального уровня государственных гражданских служащих (с высшим образованием – до 95 процентов), муниципальных служащих (с высшим образованием – до 80 процентов); уменьшение количества государственных служащих с непрофильным образованием до 10 процентов. В настоящее время государственных служащих с непрофильным образованием – 23 процента, с высшим образованием – 91,3 процента, а муниципальных служащих с высшим образованием – 69 процентов. Несмотря на практическую реализацию в администрации Липецкой области принципа «непрерывного образования» (постоянное прохождение курсов повышения квалификации, переобучение, получение второго высшего образования), сохраняется потребность в усилении образовательного потенциала персонала управления. Так, в органах местного самоуправления требуется 3939 человек, в том числе: председателей представительных органов местного самоуправления – 331 человек, глав муниципальных образований – 331 человек, финансистов – 430 человек, юристов – 90 человек.

Осуществление первоначальных мер по исполнению программы по реформированию государственной службы позволило снизить возраст муниципальных служащих с 46 до 42 лет, а служащих старше 50 лет с 33 процентов до 25 процентов. Поэтому формирование резерва кадров является объективной необходимостью, так как в течение 5 лет на пенсию должны выйти 250 государственных служащих. В субъектах РФ на данный период времени появился «дефицит» государственных служащих в возрасте до 45 лет, имеющих опыт работы. Таким образом, проблема «вымывания» кадрового потенциала в федеральных органах исполнительной власти обрела свое значение в структуре органов исполнительной власти субъектов РФ. Сравнив заработную плату руководителей в органах исполнительной власти Липецкой области с оплатой труда руководителей аналогичного уровня в промышленности, банковской сфере, в сфере транспортировки энергоресурсов, оказалось, что денежное содержание государственных служащих в 2 раза ниже. Данная разница в оплате труда затрудняет привлечение на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов и руководителей, приводит к оттоку государственных служащих в негосударственный сектор экономики (особенно наиболее востребованных профессий и возрастных категорий). Это, несмотря на достаточно высокую заработную плату государственных служащих в Липецкой области.

Для преодоления указанных негативных тенденций необходимо, на наш взгляд, устранить пробелы в законодательных актах о государственной гражданской службе субъектов РФ; активно использовать современные кадровые технологии; укрепления социального статуса государственного гражданского служащего субъекта РФ. Все эти вопросы тесно связаны между собой и не могут быть решены отдельно друг от друга, поэтому последовательность и постепенность реформирования государственной службы – залог успешных результатов данного процесса.

СОЗДАНИЕ КЛАССИФИКАТОРА ЗНАНИЙ КАК НЕОТЪЕМЛЕМОГО ЭЛЕМЕНТА СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗНАНИЯМИ

Элькина Л. В.

Московский государственный университет экономики, статистики и информатики

За последнее десятилетие в деятельности бизнес - сообщества произошли колоссальные изменения. Во многом они были обусловлены появлением новых технологий, которые открыли мировые рынки для самых разных компаний и генерировали огромное количество данных, требующих сортировки, переработки в информацию или сохранения и использования в качестве знаний. Человечества вступило в новую экономику или новое сообщество, так называемое информационное общество, отличающееся от предшествующих формаций тем, что основную роль в нем играет знание. В новых экономических условиях оно является таким же ресурсом, что и традиционные факторы производства – труд, земля и капитал. Экономическая и производительная силы современных корпораций заключены в основном в интеллектуальной сфере, нежели в материальных активах. Стоимость большей части продуктов и услуг в первую очередь определяется возможностью развития основанных на знании нематериальных активов, таких как технологические ноу-хау, дизайн продукции, маркетинговые исследования, понимание клиента, способность персонала к производительному труду и инновации. Бесспорно, будущее принадлежит людям, вооруженным знаниями. А если знание – конкурентный ресурс, значит, его необходимо учитывать, хранить, создавать, управлять и внедрять.

К сожалению, до сих пор существуют сложности с документированием всех имеющихся в компании знаний, созданием репозитория, поиском и передачей накопленных знаний. Все существующие знания надо научиться обозначать, обрабатывать, передавать, находить и использовать. И именно здесь потребуются целый комплекс технологий построения исчерпывающего описания объектов знаний и синтеза новых знаний.

Потенциальным решением вышеупомянутых проблем выступает создание классификатора знаний, имеющихся в конкретной организации, будь то современный университет, министерство или крупная компания. Хорошая система классификации знаний – главный атрибут любой удачной системы управления знаниями. Ведь в современных условиях побеждает тот, кто умеет работать быстрее и эффективнее, а значит, тот, кто обладает, хранит, создает и управляет знаниями.

Классификаторы представляют собой систематический свод, перечень каких либо объектов, позволяющий находить каждому из них свое место, и имеют определенное (обычно числовое) обозначение. Иначе говоря, классификатор – это многоступенчатое логическое деление, которое может быть представлено в виде древовидной, иерархической или комбинативной (фасетной) структуры. Основной целью, равно как и главной полезной функцией классификации является обеспечение однозначного и легко отделимого места для каждого из классифицируемых объектов, причем эта функция должна хорошо выполняться при двух основных видах использования классификации: размещении нового объекта в классифицируемом массиве и нахождении конкретного объекта в этом массиве.

Типичными проблемами на предприятии, обуславливающими необходимость разработки классификатора корпоративных знаний, стали: