

К. В. Черкасов

Государственное территориальное управление в России:

становление, состояние
и перспективы



Direct MEDIA

Константин Черкасов

**Государственное территориальное
управление в России**

«Директ-Медиа»

2014

УДК 342.9
ББК 67.401(Рус)

Черкасов К. В.

Государственное территориальное управление в России /
К. В. Черкасов — «Директ-Медиа», 2014

Сборник статей освещает вопросы становления, состояния и перспектив развития государственного территориального управления в России. Проанализированы причины и условия создания ряда территориальных государственных структур, а равно проблемные аспекты их структурирования и функционирования. Особое внимание уделено межрегиональному уровню государственного управления, его территориальной основе. Сформулированы обобщающие выводы и суждения в области государственного управления вообще и государственного территориального управления в частности, выработаны конкретные предложения и рекомендации, направленные на совершенствование государственного управления территориями страны, а также повышение эффективности территориального развития Российского государства.

УДК 342.9
ББК 67.401(Рус)

© Черкасов К. В., 2014
© Директ-Медиа, 2014

Содержание

Некоторые вопросы государственного территориального управления в современной России	5
Новые тенденции в развитии государственного управления на уровне федерального округа	9
Конец ознакомительного фрагмента.	10

Константин Черкасов

Государственное территориальное управление в России

Некоторые вопросы государственного территориального управления в современной России

Статья посвящена исследованию проблемных аспектов территориального развития России. Проанализированы исторические основы существующего государственного территориального управления. Выявлены отрицательные стороны современного механизма управления территориями страны, и определены направления его оптимизации.

Ключевые слова: государственное территориальное управление, государственное территориальное развитие, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, федеральный округ, вертикаль исполнительной власти, национальная безопасность.

Article is devoted research of problem aspects of territorial development of Russia. Historical bases of existing state territorial administration are analyzed. Negative sides of the modern mechanism of management are revealed by territories of the country and directions of its optimization are defined.

Key words: The state territorial administration, the state territorial development, territorial bodies of federal enforcement authorities, enforcement authorities of subjects of the Russian Federation, federal district, executive power vertical, national safety.

Проблемы эффективной организации государственного территориального управления, функционирования территориальных структур центральной власти, оптимизации централизации и децентрализации властных полномочий, обеспечения интересов национальной безопасности в регионах, соблюдения баланса между общегосударственными интересами и самостоятельностью на местах оставались актуальными на протяжении всей истории российского государства – со времени его образования по настоящее время. Поиск путей их разрешения диктовался разными потребностями и задачами государственного строительства на различных этапах и был затруднен вследствие определенных внутренних причин – из-за огромных территорий России при слабо развитых коммуникациях, постоянной нехватке финансовых ресурсов и высококвалифицированных кадров, отсутствия в стране сформированного гражданского общества и т.д. Существенным образом на данный процесс повлияли также и геополитическое положение России, наличие на ее территории больших запасов востребованных в мире природных ресурсов, а равно постоянная угроза внешней агрессии со стороны иных государств и их союзов, а в последнее время еще и со стороны международного терроризма.

Важнейшие аспекты территориального развития России постоянно находятся в центре внимания руководства страны, повышение управляемости территориями государства является основой проводимой сегодня в стране административной реформы. Оптимизация государственного управления во многом зависит от организационно-правовых и институциональных механизмов ее воплощения, в т.ч. в территориальном разрезе. Но вопреки этому вопросы территориального развития России в последнее время особенно обострились. Существую-

щие сегодня нормативные акты в сфере государственного территориального управления слабо согласованы и не ориентированы на перспективу, некоторые из них не учитывают современных реалий. Принимаемые федеральные целевые программы и стратегии социально-экономического развития отдельных субъектов Российской Федерации и групп регионов (как показывает практика, в последнее время федеральных округов); акты, направленные на совершенствование региональной политики в стране, не смогли значительно изменить сложившуюся негативную ситуацию в данной сфере в силу своей ограниченности по ряду объективных причин и хронологической разобщенности¹.

К сожалению, становление России как демократического правового государства с федеративной формой государственного устройства характеризовалось нарушением ряда базовых конституционных устоев, утратой способности центральной власти влиять на политические и социально-экономические процессы на местах. Следствием этого явились центробежные, сепаратистские региональные устремления, экстремизм, социально-экономическое и политическое обособление территорий, снижение эффективности работы территориальных органов федеральных государственных органов и, как итог, – угроза национальной безопасности и государственности России. Но данные негативные тенденции по сей день до конца не устранены и крайне опасны, в особенности на южных рубежах страны. До сих пор не создан действенный правовой механизм сплочения государства посредством создания двусторонних и многосторонних региональных связей. Хочется надеяться, что укрепившийся федеральный центр и современная политическая ситуация не позволят вернуться к практике не контролируемых со стороны центральной власти выборов высших должностных лиц субъектов России (руководителей высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации). Иначе данная проблема может вновь резко обостриться.

Зачастую территориальные органы федеральных государственных органов не справляются с поставленными перед ними задачами и возложенными на них функциям оказываются не способными результативно функционировать в новых условиях инновационной экономики и политико-правовых реалиях развития современного российского общества. На местах нередко наблюдается отсутствие действенного контроля и надзора со стороны федеральных государственных органов, особенно за исполнением части полномочий, переданных вышестоящими органами публичной власти нижестоящим, мобильности государственных структур, несогласованность в управлении. Так, отсутствие должного контроля со стороны соответствующих территориальных федеральных органов имело своим следствием гибель большого числа людей в результате крушения теплохода «Булгария» в Республике Татарстан в 2011 г.

Схожие причины лежат в основе и других трагедий: авиакатастроф, техногенных происшествий, пожаров с людскими жертвами.

Ситуацию усугубляют отсутствие в стране действенного механизма обеспечения прохождения управленческих решений «сверху вниз», по-прежнему недостаточно жесткая исполни-

¹ См., например: Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 23. Ст. 2756; Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010-2016 годы: Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2009 г. № 1087 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 1. Ст. 100; Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 4. Ст. 421; Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 5 июля 2010 г. № 1120-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 33. Ст. 4444; Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 6 сентября 2010 г. № 1485-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 40. Ст. 5107; Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Центрального федерального округа до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 6 сентября 2011 г. № 1540-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 39. Ст. 5489; Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 18 ноября 2011 г. № 2074-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 51. Ст. 7542.

тельская дисциплина, а фактически недостроенность вертикали исполнительной власти, что не позволяет центральной власти в полной мере реализовывать свои решения в стратегических отраслях и сферах народного хозяйства, а равно оперативно реагировать на потребности регионов и своих граждан. В этой связи уместно вспомнить череду пожаров 2010 года в субъектах Российской Федерации, когда высшее руководство страны вынуждено было лично контролировать восстановление сгоревших деревень и поселков в Нижегородской и Рязанской областях. В некоторых случаях можно вести речь о саботаже принятых на высшем уровне решений. В таких условиях центральная власть обречена либо создавать все новые и новые государственные структуры, во многом дублирующие друг друга, увеличивая штат федеральных государственных служащих и расходы на содержание государственного аппарата даже в условиях спада экономической активности; либо возлагать на существующие государственные структуры дополнительные, а иногда и излишние полномочия. Примером может служить возложение на заместителей полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах функций инвестиционных уполномоченных в федеральных округах². Все это не может не являться препятствием в экономическом развитии России, влечет за собой рост социального напряжения и недовольства населения.

Оптимизация управления территориальным развитием страны напрямую зависит от эффективности функционирования соответствующих органов государственной власти и управления. Все более актуальным становится вопрос о взаимодействии органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с территориальными органами федеральных государственных органов, а также о совершенствовании деятельности последних. Их система должна стабильно и эффективно обеспечивать реализацию властных полномочий, отнесенных как к исключительному ведению Российской Федерации, так и к совместному ведению России и субъектов Российской Федерации в части полномочий России. Однако по сей день деятельности территориальных органов федеральных государственных органов присущи такие недостатки, как избирательность, местничество, ведомственность, дублирование функций территориальных подразделений между собой и с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также нерациональность их распределения между центральным аппаратом и территориальными органами³. Схема оптимального размещения территориальных структур федеральных органов исполнительной власти, их эффективного взаимодействия с региональными и муниципальными органами власти со схожими задачами и функциями, а также негосударственными образованиями до сих пор не найдена, на что в своих выступлениях неоднократно обращал внимание глава государства.

Структурирование территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в большинстве своем проведено неравномерно и бессистемно, что в первую очередь обусловлено отсутствием четких критериев их создания (в законодательстве лишь очерчены вопросы, по которым они должны создаваться – ст. 71, 72 Конституции России). Возникла ситуация, когда одни федеральные органы исполнительной власти имеют свои территориальные органы или представительства в федеральных округах; другие – в субъектах Российской Федерации (во всех или некоторых); третьи – на части территории субъекта России; четвертые – в регионах, включающих субъекты Российской Федерации, расположенные как на

² См.: Об инвестиционных уполномоченных в федеральных округах: Распоряжение Президента РФ от 3 августа 2011 г. № 535-рп (с посл. изм. и доп.)//Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 32. Ст. 4818.

³ См., например: Гончаров В. В. Становление федерализма как принципа формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации // История государства и права. 2008. № 11. С. 7; Лексин В. Административная реформа: федеративный, региональный и местный уровни // Российский экономический журнал. 2006. № 2. С. 44–45; Полякова Н. А. Реформа системы управления исполнительной власти должна проходить параллельно с реформированием федеративных отношений // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 1. С. 23; Тарасов О. А. О правовом статусе территориальных органов федеральных органов исполнительной власти // Регион: экономика и социология. 2003. № 3. С. 73–74.

территории одного федерального округа, так и сопредельных федеральных округов; пятые – в федеральных округах и субъектах России; шестые – одновременно в федеральных округах, регионах, а также в субъектах Российской Федерации; седьмые вообще не имеют таких. Оптимизация системы федеральных территориальных органов осложнена многообразием их видов и разноразмерностью размещения. Налицо избыточность территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в субъектах России. Численность служащих территориальных органов федеральных государственных органов зачастую превышает необходимую и достаточную. Нет четкости и ясности в подчинении некоторых органов исполнительной власти, то они находятся в ведении субъектов России, то передаются федеральному центру, и наоборот⁴. В рамках обеспечения пространственной базы модернизационной экономики и совершенствования государственного территориального управления определенные нарекания вызывают существующие территориальное деление и экономическое зонирование страны. Возможности лишь федеральных округов и ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации не позволяют устранить всех проблем в этой области.

Таким образом, к настоящему времени назрела необходимость в структурной перестройке территориального государственного управления, выходящей за рамки «рационализации», иллюстрацией которого, в частности, может служить созданный в 2000 г. в определенной степени унифицированный межрегиональный уровень государственного управления в виде системы федеральных округов и его усовершенствование в 2010 г. путем учреждения Северо-Кавказского федерального округа⁵. Следует продолжить работу по оптимизации системы, структуры, состава и размещения территориальных государственных органов, в т.ч. с учетом установленных критериев оценки деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; по повышению эффективности взаимодействия федеральных территориальных государственных органов и органов государственной власти субъектов России, четкому разграничению функций и полномочий между органами исполнительной власти⁶. С данной точки зрения несомненный положительный эффект должна иметь реализация предложений руководства страны в части разработки и введения персональной системы оценки деятельности федеральных государственных служащих.

В целом имеется потребность в создании оптимальной модели управления территориями страны, а также научно обоснованной и логически выстроенной концепции территориального развития государства, включающей стратегию, тактику и алгоритм действий центральной власти в территориальном измерении. При этом в свете ряда высказываний некоторых руководителей государства и принятых решений в сфере государственного строительства чрезвычайно важно пока хотя бы на политическом уровне определить реальную перспективу существующего государственного устройства России. В противном случае отсутствие тщательно проработанной теоретической основы государственного территориального управления не позволит на высшем уровне вовремя выработать действенные меры, адекватные современным угрозам российской государственности, ее целостности и неприкосновенности.

⁴ См., например: Макарова Т. Б. О казусах правовой регламентации и правоприменительной практики формирования территориальных федеральных органов исполнительной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 11. С. 10–12; Маньковский И. Ю. Территориальные органы федеральной исполнительной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. С. 7; Тихомиров Ю. А. Об институциональных аспектах федеративных отношений // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3. С. 14.

⁵ См.: О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (с посл. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112.

⁶ См., например: Барциц И. Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М.: Формула права, 2008. С. 490; Собянин С. С. Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 3.

Новые тенденции в развитии государственного управления на уровне федерального округа

На основе современного законодательства проведено сравнительное исследование административно-правового статуса министра Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока – полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе и заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе. Выявлены основные тенденции в развитии института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и высказаны опасения в случае его трансформации в институт полномочных представителей Правительства Российской Федерации в федеральных округах.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.