

А.М. Борисов

## РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И НОВАЯ СХЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Одним из ведущих научных центров по вопросам государственного управления в России является Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (Институт). Фундаментальные исследования, проводимые в Институте, охватывают теоретическую и практическую юриспруденцию, затрагивая иные смежные области знаний и бытия современного общества.

Прикладной характер этой научно-исследовательской работы имеет исключительное практическое значение для развития правовой системы страны. Особую ценность многолетнего коллективного труда составляет серия изданий<sup>1</sup>, пожалуй, впервые в истории российской юриспруденции представившая концепции развития отечественного законодательства, может не вполне всеобъемлюще, учитывая множество авторских позиций по проблематике правового регулирования общественных отношений, но достаточно ясно и практикоориентированно, что позволяло трансформировать разрабатываемые концепты в акты государственного управления. Представляемые Институтом концепции задавали вектор совершенствования правового поля обновляющейся России и стали на деле определять направления нормотворческой деятельности Правительства России, являющегося субъектом законодательной инициативы, и законопроектной работы федерального и региональных законодателей.

<sup>1</sup> Концепции развития российского законодательства / Под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. – М., 1994; Правовая реформа: концепции развития российского законодательства / Редколл.: Л.А. Окуньков, Ю.А. Тихомиров, Ю.П. Орловский, М.Я. Булошников. М., 1995; Концепции развития российского законодательства / Редколл.: Л.А. Окуньков, Ю.А. Тихомиров, Ю.П. Орловский. М., 1998; Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. – М., 2004.

Системно-новационное содержание отличает и пятое издание книги «Концепции развития российского законодательства»<sup>2</sup>.

В главе 8 «Концепция развития административного законодательства» (А.Ф. Ноздрачев, Л.К. Терещенко, Н.А. Игнатюк, А.М. Цирин, А.В. Калмыкова, В.Ю. Лукьянова, С.М. Зырянов, А.В. Одинцова) указанного труда<sup>3</sup> нас заинтересовал раздел «Развитие законодательства об органах исполнительной власти», в котором говорится о внедрении в систему государственного управления «элементов стратегического управления» и создании под них «административного законодательства специального назначения»<sup>4</sup>.

Авторы отмечают недостаток правовых положений для одновременного использования в государственно-управленческой деятельности стратегического и оперативного управления. По их мнению введение в систему государственного управления элементов стратегического управления обусловлено необходимостью «решения сложных, быстро сменяющихся задач динамично и неопределённо развивающейся экономической обстановки; отсутствием разработанных формализованных схем и процедур решения таких вопросов; высокой ценой ошибок от принятия неправильных решений и т.д.»<sup>5</sup>. Также ими определяются задачи современного этапа развития административного законодательства: «правовое закрепление понятий и определений, характеризующих содержание стратегического управления, стратегического планирования, средств, инструментов и механизмов, с помощью которых может создаваться механизм регулирования про-

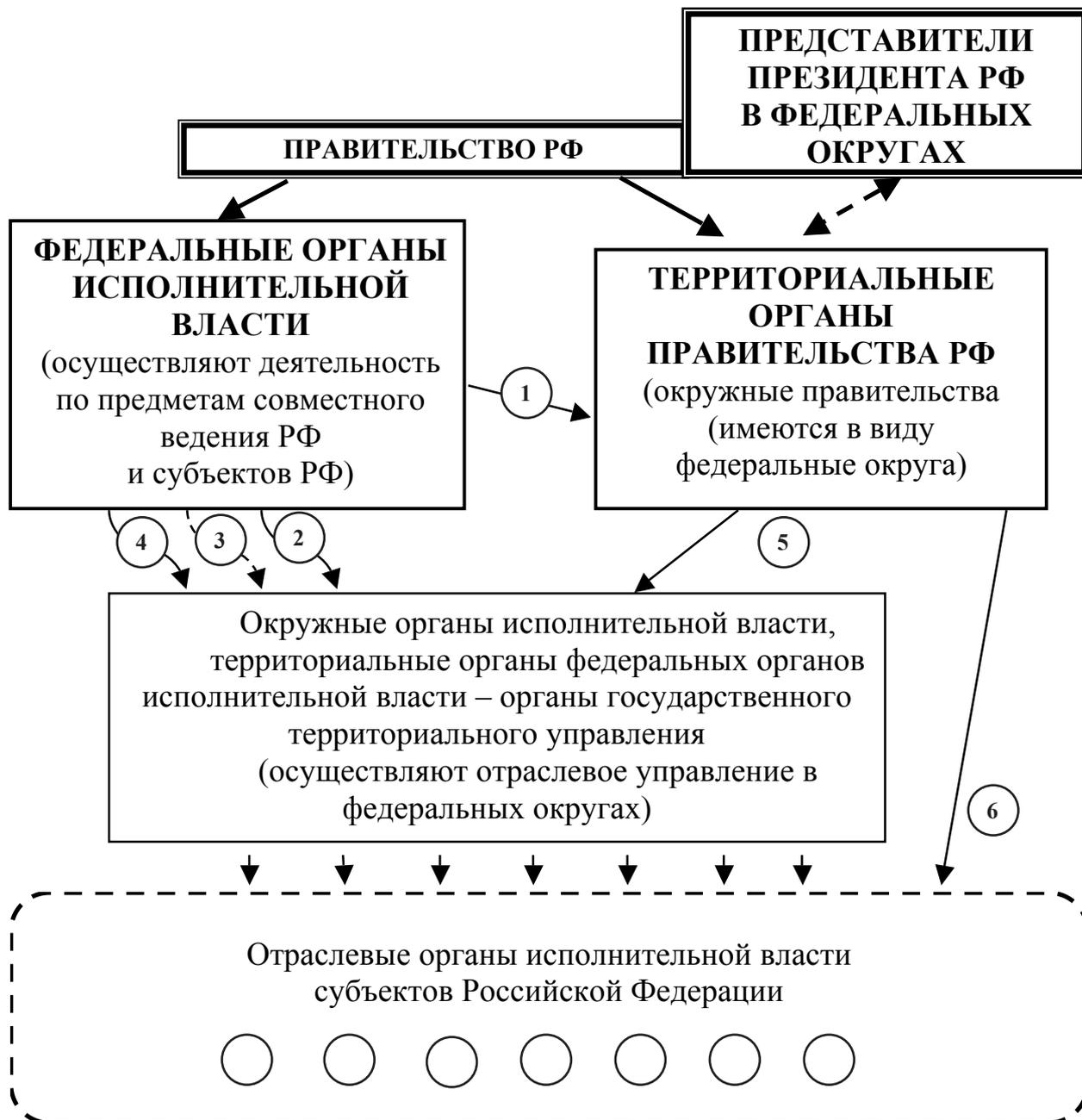
<sup>2</sup> См.: Концепции развития российского законодательства. – М., 2010.

<sup>3</sup> Там же. – С. 163-192.

<sup>4</sup> Там же. – С. 168.

<sup>5</sup> Там же. – С. 168-169.

Перспективная схема государственного территориального управления  
(составлена по описанию концепции, предлагаемой в анализируемом разделе).



- 1 – определяют государственную политику в порученной сфере деятельности.
- 2 – осуществляют методическое руководство деятельностью окружных органов исполнительной власти.
- 3 – передача «вниз» управленческих функций федерального органа исполнительной власти.
- 4 – организационно-функциональная связь через федеральный орган исполнительной власти.
- 5 – организационно-функциональная связь через территориальные органы Правительства РФ.
- 6 – координация деятельности отраслевых органов исполнительной власти субъектов РФ.

цессов и процедур, сопутствующих стратегическому управлению, естественно, не мешающих осуществлять оперативное управление»<sup>6</sup>.

Меры организационно-правового реформирования системы исполнительной власти предполагают введение органов исполнительной власти нового вида — окружное правительство, окружной орган исполнительной власти (территориальный орган государственного управления), орган государственного территориального управления (рис. 1).

Предлагаемая «новая схема государственного территориального управления»<sup>7</sup> повышает статус таких административно-территориальных образований как федеральные округа, в которых уже несколько лет функционируют промежуточные структуры некоторых правоохранительных органов (например, главное управление МВД России), а в перспективе предполагает к ним добавить «миниправительства» окружного формата с определённой системой окружных отраслевых управленческих структур исполнительной власти.

К президентской «вертикали» власти (Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе и главные федеральные инспектора по субъектам РФ) авторы концепции добавляют усиленную «вертикаль» исполнительной власти, которые в совокупности образуют новый тип централизации государственного управления с весьма сложным пакетом взаимозависимостей его составляющих.

Перспективная нацеленность проекта — формирование властных структур федерально-окружного уровня, вписывающихся в озвученные несколько лет назад варианты укрупнения регионов России. Первая фаза реализации проекта реформирования государственно-административно-территориального устройства страны логически приведёт к постепенному «перетеканию» полномочий от федерального и региональных (субъекты РФ) центров к вновь создаваемым центрам комплексного государственного управления, формируемым в федеральных округах. Вторая фаза — изменение внутреннего территориального устройства, не последнее значение в котором будет иметь поиск новой концепции субъектов РФ, имеющих статус государственно-территориальных образований.

Мотивация рассматриваемой концепции основана на очевидной недостаточности ресурсов у большинства субъектов РФ для решения комплекса задач нестандартного содержания. Как пример приводится

ситуация с лесными пожарами на территории России, когда органы исполнительной власти показали непригодность к оперативному разрешению возникающих проблем.

Вместе с тем, стоит обратить внимание на многочисленные оценки истинных причин чрезвычайной ситуации в лесах России, среди которых разрушение системы государственного управления лесами в ходе административной реформы, коммерциализация лесных отношений с 1 января 2007 г. вследствие вступления в силу нового Лесного кодекса РФ, последовавшее за этим уничтожение централизованной лесной охраны (около 70 тыс. человек), фактическая ликвидация сети учреждений «Авиалесохраны», контролировавших 2/3 лесов страны и передача функции по тушению лесных пожаров субъектам РФ<sup>8</sup>. Инициативы, приведшие к усложнению ситуации в сфере лесосохраны и защиты лесов от пожаров, принадлежат исполнительной власти и в разработке их нормативного обеспечения принимали участие представители Института.

Создаётся впечатление, что улучшение системы государственного управления связывается с отвлечённым творчеством, не основанным на глубоком профессиональном анализе действительных причин системного расстройства управления, среди которых качество нормативной базы — далеко не последняя.

Юридическое сопровождение рассматриваемого проекта, несомненно потребует глубокой переработки Конституции РФ, в частности по причине «завязанности» новаций на постулаты российского федерализма, иных конституционно-правовых актов, в том числе регионального уровня. Будет претерпевать изменения свод федерального законодательства и весь массив подзаконных нормативно-правовых актов, регламентирующих разнонаправленную деятельность системы государственной власти.

Обратим внимание и на очевидные проблемы ресурсного наполнения данного перспективного проекта. В системе государственного управления вопросы эффективности функционирования системы органов государственной власти в материальном выражении напрямую связываются с ожидаемыми затратами на их финансирование. Увеличение числа промежуточных управленческих структур при сохранении или даже некотором «сжатии» прежних потребует серьёз-

<sup>6</sup> Там же. — С. 169.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> См.: Проект «Общее дело». Лето-2010. URL: [http://www.ltv.ru/sprojects\\_edition/si5761/fi5125](http://www.ltv.ru/sprojects_edition/si5761/fi5125) (дата обращения — 30.10.2011); Заключение Общественной комиссии по расследованию причин и последствий природных пожаров в России в 2010 г. URL: [http://www.yabloko.ru/mneniya\\_i\\_publicatsii/2010/09/14](http://www.yabloko.ru/mneniya_i_publicatsii/2010/09/14) (дата обращения — 30.10.2011).

ного увеличения денежных расходов (при дефицитности бюджетов большинства субъектов РФ), выделения дополнительных зданий и помещений для новых администраций (при актуальном звучании темы жилищного строительства), привлечения в сферу непроизводственного труда новых кадров. В условиях демографического спада такая кадровая политика лишит производящие сферы экономики главного ресурса — человека.

Неполный перечень вероятных проблем, которые могут сопровождать реализацию рассмотренной концепции, лишён конкретики (млн руб., количество единиц и т.д.), что и не обязательно для обсуждения концепта. Однако этот перечень не исчерпывает всю проблематику, которую могут дополнить политические проблемы реализации этой модели, усложнение системы управления и взаимосвязей, качество управленческого труда и форм контроля и другие. Например, авторами задаётся формат руководства Правительством РФ деятельностью федеральных органов исполнительной власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов<sup>9</sup>, что, во-первых, не согласуется с более широкими конституционно-

правовыми полномочиям Правительства РФ, а во-вторых, искусственно «разрывает» связь государственного управления по предметам исключительного ведения Российской Федерации и управления по предметам совместного ведения. Кроме того возникает двойная подчинённость территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, которая в свою очередь усложнит решение вопросов их ответственности.

Не приведёт ли подобная схема к увеличению дублирующих функций, а, следовательно, управленческих структур, которые будут выполнять разнесённые по «корзинам» предметов ведения, но содержательно аналогичные задачи? Насколько такая схема государственного управления будет отвечать принципам обеспечения его эффективности? В этом ли «каскаде» управленческих структур кроется организационное решение задачи совмещения стратегического и оперативного управления?

Полагаем, что рассматриваемый проект нуждается в рассмотрении и обсуждении с участием более широкого состава учёных и специалистов, требует серьёзных экспертно-прогнозных оценок научного общества.

#### **Библиографический список:**

1. Концепции развития российского законодательства / Под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. — М., 1994.
2. Правовая реформа: концепции развития российского законодательства / Редколл.: Л.А. Окуньков, Ю.А. Тихомиров, Ю.П. Орловский, М.Я. Булошников. — М., 1995.
3. Концепции развития российского законодательства / Редколл.: Л.А. Окуньков, Ю.А. Тихомиров, Ю.П. Орловский. — М., 1998;
4. Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. — М., 2004.
5. Концепции развития российского законодательства. — М.: Эксмо, 2010.
6. Проект «Общее дело». Лето-2010. [http://www.ltv.ru/sprojects\\_edition/si5761/fi5125](http://www.ltv.ru/sprojects_edition/si5761/fi5125) (дата обращения — 30.10.2011); Заключение Общественной комиссии по расследованию причин и последствий природных пожаров в России в 2010 г. [http://www.yabloko.ru/mneniya\\_i\\_publicatsii/2010/09/14](http://www.yabloko.ru/mneniya_i_publicatsii/2010/09/14) (дата обращения — 30.10.2011).

#### **References (transliteration):**

1. Kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatel'stva / Pod red. L.A. Okun'kova, Yu.A. Tikhomirova, Yu.P. Orlovskogo. — М., 1994.
2. Pravovaya reforma: kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatel'stva / Redkoll.: L.A. Okun'kov, Yu.A. Tikhomirov, Yu.P. Orlovskiy, M.Ya. Buloshnikov. — М., 1995.
3. Kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatel'stva / Redkoll.: L.A. Okun'kov, Yu.A. Tikhomirov, Yu.P. Orlovskiy, — М., 1998.
4. Kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatel'stva / Pod red. T.Ya. Khabrievoy, Yu.A. Tikhomirova, Yu.P. Orlovskogo, — М., 2004.

<sup>9</sup> См.: Концепции развития российского законодательства. — М., 2010. — С. 169.