

УДК 342.922

## СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РФ: ИСТОРИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**Коваль Сергей Петрович,**

кандидат исторических наук, доцент кафедры конституционного права и прав человека  
юридического факультета ФГБОУ ВО Ивановский государственный университет.

Россия, г. Иваново.

E-mail: petrovitsch17@mail.ru

**Аннотация.** В данной статье рассматривается практический опыт организации государственной власти в России, анализируется реорганизация системы государственного управления из советской, партийной в современную демократическую модель. Внимательно изучается место института государственного управления в положениях Конституции РСФСР 1978 г. и Конституции РФ 1993 г. Автор выделяет в тексте некоторые периоды конституционно-правовых, административных реформ в России в 90-е годы XX века. Особое внимание уделяется важным направлениям административно-правовых преобразований в РФ в конце прошлого века. По итогам исследования положений Конституции РФ 1993 года автор делает собственный вывод о том, что исполнительная власть среди всех ветвей государственной власти занимает важное, главенствующее место. Имеются перспективные предложения по совершенствованию системы государственного управления в РФ.

**Ключевые слова:** государство, конституция, государственное управление, правительство, исполнительная власть, экономика, реформы, полномочия.

Обширная практика организации публичной власти в современной России показала, что при формировании управленческого механизма (необходимых правил и процедур) общества и государства многие эксперты в области законотворческой деятельности умышленно избегают использования понятия «государственное управление» во всем законодательстве России и её субъектов. Имеется субъективное мнение многих специалистов в сфере административного права и менеджмента, что общество достигло такого уровня развития, при котором государственность давно изжила себя, и необходима иная, более современная форма организации и управления обществом. Но существует иная, противоположная и во многом полярная точка зрения, которая утверждает, что государства, которые успешно развивают и реализуют государственно-управленческую теорию и практику, становятся не так зависимы от зарубежных воздействий и становятся более автономными в определении своих государственных интересов. Наглядным примером служит китайская, современная государственность. Государства со слабым управленческим механизмом создают многочисленные потенциальные опасности для своего суверенитета и многолетних перспектив существования (например, Украина, Ирак, Афганистан). Можно предположить, что отсутствие категории «государственное управление» в законодательстве РФ – это хорошо продуманная стратегия, направленная на расшатывание основ российской государственности. Об этом можно утверждать, если внимательно изучать многие исторические факты. Чтобы ослабить советские начала в российской государственности, в конце XX века важные государственные институты начали активно превращаться в мишень явно предвзятой критики. По замыслам реформаторов России новой демократической волны, государство должно быть вытеснено из важных сфер жизни общества и государства (особенно в экономической сфере). Они определяют государству новую функцию «охранника». Механизм

управления обществом и государством – это базис сохранения и дальнейшего развития основных институтов государства. Он должен стать важным элементом в политике – правовом пространстве российского государства [2].

Приватизационные процессы в конце XX века тесно были связаны с экономикой России, что оказало сильное влияние на работу механизма государственного управления. Приватизация осуществлялась в интересах определенной социальной группы, основу которой составляла советская партийная номенклатура. Первоначально реформировались определенные ведомства, главки в концерны и холдинги, что называли приватизацией «государства государством». С таким видом приватизации тесно связаны вывоз крупных финансов РФ, а также выгодное использование и распоряжение собственностью России за рубежом.

Важнейшая задача данной приватизации – ликвидировать основы коммунизма. При проведении экономических реформ главной целью было максимальное ослабление и затем разрушение системы государственного управления и государства в целом. Реально выполнялась задача по ликвидации основ развитого социализма в России, что разрушало основы государственности [4].

Очевидно, что исключение института государственного управления из текста Конституции РФ 1993 г. не случайно. Антисоветские, реформаторские силы избрали опасный путь максимального ослабления российской государственности. Они понимали, что советские и партийные институты власти могли помешать успешной смене общественно-экономической формации в России. Минимизация участия государства в развитии экономики страны – это разрушительный удар по системе государственного управления. Хорошо понималась необходимость повышения качества управления, потому что продуктивная экономическая сфера является основой развитого, демократического государства. Взаимоотношения государства и общества должны постоянно динамично развиваться, недопустимо неизменное, статичное состояние [3].

Понятие «государственное управление» косвенно присутствует в некоторых положениях Конституции России (например, многие положения главы 1, ст. ст. 71, 73, 75, 78, 80). Например, в ст. 32 нормативно закреплено субъективное право участия в управлении государственными делами. Управление является государственным, если имеются соответствующие дела. Управление государственной собственностью – это также важная составляющая государственного управления (ст. 71). Государственно – управленческое содержание можно найти и в других положениях Конституции России. Множество других вопросов, которые отнесены к ведению России и совместному ведению, решаются посредством государственного управления. Реализуя многие конституционные полномочия, Президент РФ осуществляет государственное управление (глава 4 Конституции РФ).

Если государственная деятельность включает в себя элементы принятия решения, а потом качественное исполнение и строгий контроль над исполнением, то это всё можно объединить единым понятием «государственное управление» (до принятия Конституции РФ 1993 г.). Такая типичная схема осуществления государственной деятельности – основа функционирования всего советского государственно-партийного аппарата. В современной России существует несоответствие между «концептуальным макетом» реформ и реальной действительностью, что придаёт импульс развитию российской государственности, включая и государственное управление [6].

В источниках административно-правовой науки отмечают историю общепризнанных этапов конституционно-правовых, административных реформ в России. Очевидно, что период 1990–1991 гг. – это борьба за суверенитет новой России. Реформы административно-политического механизма сразу же выявили проблемную ситуацию жесткого противостояния регионов с союзным центральным аппаратом. Этап с 1991 г. по 1993 г. можно считать периодом либеральной

административно-политической реформы. Особенности данного времени выражались в многочисленных экономических преобразованиях и в активной борьбе российской политической элиты за внедрение своих идей о государственном развитии в практику создания новой государственности. Во взглядах правящей элиты превалирует прообраз западных европейских моделей развития. На данном этапе ведётся активная деятельность по разработке многочисленных проектов Конституции РФ. В период с 1995 по 1998 годы взят стабильный курс на укрепление российской государственности. Высшие властные круги России осуществляют активные действия по внедрению процесса перестройки политической системы в русло законности и заявляют о своих интересах во внутренней и внешней политике государства. Экономическая политика России начинает постепенно меняться. Происходит плавный переход к сочетанию административных и рыночных методов управления. Понимается необходимость административно-политических реформ для укрепления организованности государственной власти (особенно – создание необходимой нормативной базы) и восстановления надлежащего уровня управляемости. 1997 г. – это год либеральных административных преобразований. В это время Россия начинает перестраивать свою экономику на рыночные отношения, учреждает основы демократического государства, что является важнейшими составляющими концепции административной реформы [7].

С 1990 г. по сентябрь 1991 г. происходит перестройка государственной системы согласно реалиям нового политического и экономического содержания. Необходимо отметить несистемный характер реформ данного этапа. Но «маяки» данного периода оказали значительное воздействие на установление новой системы государственного управления. Отношения государственных органов России и СССР в этот период отличались высокой степенью неоднозначности и несогласованности. Высшая законодательная власть в России обрела двухуровневое внутреннее строение (по Конституции РСФСР 1978 г. (с изменениями в 1989 г.)): Съезд народных депутатов РСФСР и Верховный Совет РСФСР. Данная модель была установлена в Советском Союзе в 1989 г. в результате реформ перестройки. Прототип такой схемы построения органов государственной власти был установлен в положениях первой Конституции России в 1918 г. и реализован в первые годы советской власти [9].

Существенные разногласия положений действующей Конституции СССР в 1992 г. появились из-за многочисленных изменений, внесенных в текст основного закона (например, неограниченная власть Советов и принцип разделения властей). Эта несогласованность положений Конституции СССР некоторое время являлась основой взаимоисключающих действий. Векторы реформ периода становления российской государственности развивались до принятия Конституции РФ 1993 г. и оказали мощное воздействие на реформы современного механизма государственной власти.

Многие исследователи при изучении истории административных реформ в России до 1993 г. выделяют несколько тенденций нововведений. Российское государство принимало непосредственное участие при создании необходимых элементов гражданского общества. Взаимодействие власти и народа должно стать фундаментом данных реформ. Эти отношения стали основываться на сотрудничестве граждан по вопросам построения нового российского государства. Но не учитывалась степень готовности самого общества выполнять некоторые обязанности государства, что считалось серьезной ошибкой государственных реформ. В период делегирования полномочий по воздействию на некоторые общественные отношения новым органам гражданского общества произошло реальное ослабление всей системы государственного управления. В данное время было заложено приоритетное влияние исполнительной власти (под руководством Президента РФ) на административно-политические реформы. Главное в содержании данных революционных

преобразований – перестройка советского механизма государственной власти в новый, основанный на разделении властей и усилении деятельности органов исполнительной власти. Создаются государственные структуры, которые не вписываются в конституционный механизм государственной власти данного периода: Государственный совет РФ, Администрация Президента РФ и государственные органы при Президенте РФ.

Итоги исследований практики функционирования института президентства во многих странах мира были включены в текст современной Конституции РФ. Президент РФ был наделен многими важными полномочиями. Особенно необходимо выделить право определять основные направления внутренней и внешней политики, быть гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Некоторые полномочия глава российского государства мог исполнять по своему усмотрению, что не противоречило положениям Конституции РФ. Президент РФ мог решать некоторые важные вопросы в области компетенции исполнительной власти РФ. И в данном случае Правительство РФ не должно быть сопроводителем исполнения полномочий Президента РФ. Высший исполнительный орган должен исполнять свои полномочия строго соблюдая положения Конституции РФ. В Конституции РФ заложен механизм ограничения абсолютизации власти Президента РФ. История России 1991 г., подавление противозаконного захвата власти способствовали признанию гражданами чрезвычайных полномочий Президента РФ. С данных исторических событий начались реформы механизма государственного управления [10].

Теоретиком и идеологом системы Советов в данный период выступал Р. Хасбулатов. Он был инициатором размышлений, дискуссий и споров о месте Советов в современной модели публичной власти. Многочисленные научные работы Р. Хасбулатова выделяются рассуждениями о значимости представительных органов в истории России. Почитатели принципа разделения властей (Г. Бурбулис, Е. Гайдар, А. Собчак и др.) в качестве основы использовали успешную практику реализации положений данной теории в демократических странах Западной Европы.

Разделение партийных и государственных функций обязательно выделялось в российской теории и практике государственного управления. Прилагаются активные усилия для создания основ современной системы государственной службы. Важные составляющие Постановления I Съезда народных депутатов РСФСР были логически продолжены соответствующими положениями указов Президента РСФСР от 20 июля 1991 г. № 14.

Пересмотр взаимоотношений между государственным и частным сектором – это следующий этап истории России. Произошло изменение компетенций государственных органов в экономической сфере. Реализовывались идеи о невмешательстве государства в регулирование процессов рыночной экономики. Данные факты и события ярко проявились в начале 90-х годов прошлого столетия.

Указом Президента РФ было утверждено Положение «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР». Изучая данный нормативный правовой акт, необходимо выделить особенные черты суверенитета России. Данное Положение было основой Союзного договора. Важной составляющей отношений с союзным центром было подчинение Правительства РФ решениям Съезда народных депутатов, контроль над важными ведомствами на территории России, а затем создание своих государственных органов (Министерство обороны, Министерство внутренних дел, Министерство юстиции, Центральный банк и т. д.). Установление реальных отношений при соблюдении принципа федерализма. В данном направлении велась борьба с Союзным центром за фактический суверенитет российского государства. Главное при построении данных отношений – Россия должна быть выдержанной со своими субъектами, учитывать интересы частей РФ. Сложное

положение России определялось тем, что, будучи республикой СССР, она одновременно являлась федеративным государством. «Парад суверенитетов» оказал негативное, разрушающее влияние на федеративные отношения в России.

Для успешной реализации реформ в России необходима была существенная перестройка основ государственной службы. Отсутствие единых требований к государственной службе определило беспорядок в устройстве данного института. Нормативные составляющие нового Положения о государственной службе стали основой административных реформ. Регулирование отношений, связанных с государственной службой, было отнесено к ведению РФ. Регионы России получили некоторую самостоятельность при регулировании организации государственной службы на своей территории [8].

В тексте Конституции РФ 1993 г. нет полного определения исполнительной власти. При изучении положений ст. 110–117 можно увидеть, что в Конституции РФ понятие «исполнительная власть» часто заменяется на понятие «Правительство РФ». Функции и полномочия Правительства РФ закреплены в положениях главы 6 обобщено и аморфно. Анализируя текст Конституции РФ, можно сделать вывод о том, что исполнительная власть является важнейшим элементом государственной власти. Органы законодательной (представительной) власти по содержанию своей деятельности являются государственными органами направляющими и в некоторых случаях контролирующими. Законодательная власть призвана регулировать деятельность органов исполнительной власти, где видна реальная практическая работа государства. Государственное управление активно реализуется через широкий перечень государственных органов с учетом конституционного принципа разделения властей. Исполнительная власть по функциям не равнозначна государственному управлению.

В советский период, Правительство – это высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти. В современной Конституции РФ статус Правительства РФ сформулирован несколько односторонне – «осуществляет исполнительную власть, под общим руководством Президента РФ». Данная конституционная норма ограничивает деятельность высшего исполнительного органа России. Реализация исполнительной власти – основная часть государственного управления, но эти понятия не тождественны. Государственное управление кроме исполнительной власти включает и другие составляющие элементы. Необходимо наделить Правительство РФ полномочиями высшего органа государственного управления. Совет Министров СССР успешно реализовывал данное предназначение.

Представляются интересными некоторые предложения по совершенствованию механизма государственного управления в РФ. Считаю важным отметить следующее. Необходимо восстановление содержания государственного управления как вида государственной деятельности на федеральном и региональном уровнях, с обязательным возвращением ему конституционного статуса. Важно широко толковать определение таких правовых категорий, как «государственное управление» и «исполнительная власть». Государственное управление по своему объему гораздо шире исполнительной власти. РФ должна в полной мере использовать передовые, подходящие для российской государственности достижения научно-технического прогресса. Необходимо проведение активной государственной политики в данном направлении.

Распространение цифровой экономики вызовет перемены и реформирование в системе публичного управления. Необходимы преобразования в юридическом содержании государственного управления. Требуют правового закрепления более конкретные полномочия государственных органов, взаимоотношения между ними. Должное внимание необходимо уделить актуальному на современном этапе проектному управлению, которое имеет конкретно определенный момент завершения.

Много споров и коллизий вызывают взаимоотношения федеральных и субъектов РФ, органов управления. В данном варианте взаимоотношений государственные органы России и субъектов РФ имеют законную возможность уйти от реальной юридической ответственности, переложить друг на друга свои проблемные недоработки. Отсутствие стабильности в системности государственных органов РФ может привести к дезорганизации и серьезным перебоям в работе всего государственного аппарата [1].

Одна из важных составляющих успеха в развитии системы государственного управления – это преодоление всевозможных негативных проявлений коррупции. Многочисленные пробелы в законодательстве РФ часто приводят к копированию компетенций некоторых органов государственного управления, к увеличению штатов государственного аппарата России. В объемном государственном аппарате больше возможностей для совершения коррупционных правонарушений. Противодействие коррупции не даёт положительного результата, если не найден оптимальный баланс интересов всех субъектов управления [5].

Повышение авторитета государственных органов – важнейшая задача российского государства. На сегодняшний день различные случаи недоверия граждан к некоторым государственным органам превосходят соответствующий уровень, который был зафиксирован исследователями в последние годы существования СССР. Ограничение функций и возможностей государства в перспективе может запустить катастрофическое нарастание отрицательной направленности социальных процессов.

Российское государство в настоящее время имеет достаточный созидательный ресурс, который можно использовать в интересах народа. Гражданское общество и многочисленные государственные органы управления – это основные элементы единого общественного организма. Недопустимо их противопоставление, а тем более противоборство. Оптимальное сотрудничество между ними является основой развития демократии в стране. Перспективы будущего России – это укрепление государства через максимальную оптимизацию его управленческих возможностей. Задача государства – обеспечить народовластие в его различных проявлениях. Только государство, используя свои многочисленные ресурсы, может в максимальной степени обеспечить реализацию прав и свобод человека, их реальность и гарантированность. Нами были высказаны весомые аргументы в обоснование необходимости и ведущей роли государства и государственного управления в политической системе России.

### Список литературы

1. Братановский С. Н., Зеленов М. Ф. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе как объект антикоррупционного контроля // Государство и право. 2012. № 6. С. 19–22.
2. Бельский К. С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 12–15.
3. Володин В. М. Процессное и проектное планирование на современном этапе // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2013. № 4. С. 334–338.
4. Григорьева С. В. Современный подход к понятию исполнительная власть в Российской Федерации // Приоритетные научные направления: от теории к практике. – 2016. – №22. – С. 285–298.
5. Гольцова Д. О., Рамазанов К. Н. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе как механизм борьбы с коррупцией // Противодействие коррупции: государственная политика и гражданское общество: сб. научн. ст. Саратов: Поволжск. ин-т упр. им. П. А. Столыпина, 2015. С. 100–103.

6. Кравцова Е. А. Система органов исполнительной власти субъектов РФ и обеспечение их деятельности вспомогательными органами // Наука. Теория. Практика. 2014. № 1. С. 70-73.

7. Корнев С. Н. Ревизия итогов все же необходима // Независимая газета – Политэкономия. 2000. №; 1. С.10-15.

8. Литвинцева Е. А. Оценка общественного доверия к государственным гражданским служащим: социологический анализ // Среднерусский вестник общественных наук Т. 11. 2016. № 2. С. 18-25.

9. Пирова Р. Н. Доктрина разделения властей: история и современность // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. №6. С. 278–280.

10. Чиркин В. Е. Конституционное право: Курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов/М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2013. С. 560-563.