

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК 342.51

СИСТЕМА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СВЕТЕ ПРАВОВЫХ РЕФОРМ РОССИИ

С. Н. Махина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 4 марта 2009 г.

Аннотация: современная практика показывает, что исторический опыт не всегда помогает избежать сложностей в процессе реформирования системы органов исполнительной власти в соответствии с происходящими в Российской Федерации преобразованиями. В связи с этим одним из наиболее значимых направлений дальнейшего совершенствования системы органов исполнительной власти должно стать установление оптимального баланса «централизация — децентрализация».

Ключевые слова: государственная власть, исполнительные органы, система и структура исполнительных органов, государственная служба, централизация, децентрализация, административная реформа.

Abstract: modern practice shows that last reform's experience didn't help to avoid difficulties in forming effective system of the Executive Agencies of the State Authority, equivalent to the transformations made. That is why the most actual way of modernization of the system of the Executive Agencies of the State Authority should be setting the optimum balance between centralization and decentralization.

Key words: State Authority, Executive Agencies, system and structure of Executive Agencies, public administration, centralization, decentralization, administrative reform.

Отечественная система органов управления на протяжении всей истории существования Российского государства являлась, пожалуй, наиболее реформируемым элементом государственного механизма. Несмотря на то, что в качестве самостоятельной ветви власти — исполнительной — система органов управления стала рассматриваться сравнительно недавно, в России всегда существовали государственные образования, осуществляющие именно административные (исполнительно-распорядительные) функции. Однако, как показывает современная практика государственного администрирования, опыт прошлых реформ не помог избежать сложностей при формировании системы органов исполнительной власти «новой» модели, соответствующей осуществленным преобразованиям. Об этом свидетельствуют не только сложности управленческого характера, с которыми сталкивается Российская Феде-

рация, но и особая «подвижность» нормативной основы, определяющей систему, структуру и статус субъектов государственного администрирования¹. Несмотря на то, что действующая в настоящее время трехэлементная система органов (министерство, служба, агентство) может расцениваться как достаточно устойчивая, по многим параметрам, как показывает реальность, необходимо дальнейшее совершенствование исполнительно-распорядительного механизма².

По нашему мнению, одним из актуальнейших направлений совершенствования системы органов исполнительной власти должно являться установление оптимального баланса «централизация — децентрализация». Несмотря на то, что в качестве самостоятельного направления правовой реформы данный аспект никогда не выделялся, очевидно, что «перекося» в одну из сторон негативно отразится на управляемости социальными и экономическими процессами. Более того, как показывает исторический опыт, при проведении любого рода модернизации исполнительно-распорядительной системы государства данный блок вопросов всегда требует своего разрешения. Если кратко проанализировать ди-

¹ Так, с начала 90-х гг. было принято существенное число нормативно-правовых актов разного уровня, регламентирующих вопросы системы органов исполнительной власти, например: Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы : постановление СНД РСФСР от 01.11.1991 № 1830-1 (с изм. и доп.) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. № 44. Ст. 1455 (утратил силу с 1 декабря 1992 г.); О системе и структуре органов федеральной исполнительной власти : указ Президента РФ от 30.09.1992 № 1147 (с изм. и доп.) // САПП РФ. 1992. № 14. Ст. 1090 (утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 09.07.1997 № 710; О системе федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 14.08.1996 № 1176 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4081 (утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314) ; О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 17.08.1999 № 1062 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1999. № 34. Ст. 4223 (утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 09.08.2000 № 1476); О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 17.05.2000 № 867 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 2168 (утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314); О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 20.05.2004 № 649 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2023; Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.

² Например, по-прежнему коллизионными и недостаточно юридизированными остаются многие параметры такой основополагающей функции системы исполнительной власти, как нормотворчество. В частности, отсутствуют единые параметры и требования к определению и изданию нормативно-правовых актов ввиду отсутствия ФЗ «О нормативно-правовых актах»; отсутствие федерального законодательства, устанавливающего основы организации и проведения правового мониторинга, что, в свою очередь, приводит к тому, что в современной юридической науке отсутствует единая позиция по вопросу определения признаков данного понятия, и т.п.

намику отечественного администрирования, то значимость установления такого баланса в процессе правовой реформы, думается, будет абсолютно доказанной.

Кроме того, детальное и скрупулезное исследование эволюции российской системы органов государственного управления (администрирования) помогает не только глубже понять современные проблемы, но и порой предвидеть дальнейший ход событий (цикличность развития). Как справедливо отмечал М. Гефтер, отношение к прошлому как к неотвратимому и непоправимому движению истории, в котором мы себя видим, и есть таинство нахождения человека в будущем³.

Исторический анализ развития исполнительно-распорядительной функции государственной власти и ее сбалансированности в части централизованного (децентрализованного) распределения между субъектами (органами) отражает основные государственно-правовые преобразования в сфере государственного управления и в самом общем виде может быть представлен следующими основными вехами (этапами):

1. В качестве основных черт управления Древнерусского государства необходимо выделить слабость центральной власти и соответственно слабую управляемость территорией, раздробленной на практически самостоятельные княжества (уделы, вотчины), в которых в большой степени сохранились остатки родового самоуправления. **Основы централизованного управления находились в «зачаточном» состоянии.** Властью еще не были выработаны практические навыки по управлению значительно большей территорией, чем отдельные территориальные образования. Тем не менее процесс усиления централизации управления неуклонно набирал силу — великий князь киевский был официально провозглашен главой государства, которому принадлежит высшая хозяйственная, административная, судебная и военная власть.

Характерно, что образование единого Древнерусского государства не повлекло за собой ликвидации племенных княжений. Система управления в этих «мини-государствах» долгое время оставалась крайне разнообразной и практически полностью обособленной от центральной. «Фактически Древнерусское государство представляло собой федерацию земель под сюзеренитетом киевского князя»⁴. То есть **процесс усиления централизации не «конфликтывал» с децентрализованными элементами**, и складывалась любопытная система управления — усиление верховной власти при сильной внутренней власти отдельных территорий.

Процесс укрепления центральной власти проходил в течение всего X века, и в этом ракурсе значение принятия христианства переоценить практически невозможно. Оно не просто укрепило государственную власть и обеспечило территориальное единство Киевской Руси, но и способство-

³ См.: Гефтер М. Живое и мертвое // Знание — сила. 1990. № 7. С. 14.

⁴ Куликов В. И. История государственного управления в России. М., 2001. С. 18.

вало как управляемости всей территорией страны, так и росту международного значения государства. После крещения Руси великий князь, который являлся главой администрации, стал единоличным обладателем полномочий в сфере исполнительной и судебной власти. Многие крупные законы были изданы великими князьями и носили их имена⁵.

К этому времени сложились и стали активно развиваться некоторые *централизованные* управленческие функции, которые сохранились до настоящего времени. Например, были и остаются в наши дни в ведении центральной власти вопросы «чиноначалия», внутреннего образования войска и его «пользования», международных отношений⁶. Интересно, что управление образованием в России (в отличие, например, от Великобритании, США) так — было в ведении центральной власти — государства. Карамзин писал: «...Владимир умножил оное заведение народных училищ, чтобы доставить церкви пастырей и священников, разумеющих книжное писание, и таким образом открыл россиянам путь к науке и сведениям, которые посредством грамоты из века в век сообщаются»⁷. «Централизованное образование» — специфическая примета нашего государства. Если в Европе (Италия, Испания, Франция, Англия) первые университеты зарождались в XII—XIII вв. как свободные общества, а уже затем обретали государственную поддержку, то государство Российское само являлось учредителем этих заведений.

2. Достаточно сильную центральную власть в России удавалось сохранить практически полтора века, и только в начале XII в. киевские князья оказались не в силах остановить центробежные тенденции экономического и политического развития страны. Вскоре после смерти Мстислава Владимировича (1125—1132) Древнерусское государство окончательно распалось на полтора десятка самостоятельных княжеств — государств. В этот период *централизованное управление имело номинальный характер*.

3. Управление русскими землями в период монгольского ига и феодальной раздробленности, как ни странно, не претерпело значительных изменений — многочисленные княжества сохранили собственные системы управления, а изменения затронули лишь верховных правителей княжеств, обязанных получать от хана Золотой Орды ярлык на княжение. Вместе с тем ордынское иго стало одной из причин отставания от европейских стран, способствовало дальнейшему усилению политической раздробленности и, самое главное, сыграло решающую роль в определении характера будущей российской государственности, укрепив «азиатские», деспотические начала в ее развитии. По мнению многих исследователей, *сильные тенденции централизованного управления берут свое начало как раз в проблемах, связанных с фактора-*

⁵ См. подробнее: История государственного управления в России / под ред. А. Н. Марковой. М., 1997. С. 30—37.

⁶ См. подробнее: Карамзин Н. И. История государства Российского : в 4 кн. Ростов н/Д, 1997. Кн. 1. С. 168—180.

⁷ Там же. С. 177.

ми внешней угрозы, которым после татаро-монгольского нашествия Россия старалась эффективно противостоять. В период с 1055 по 1462 г. Русь перенесла 245 нашествий. Поэтому система управления, которая начинает складываться на Руси после победы над татаро-монголами, медленно, но неуклонно приобретает черты глубоко централизованной, имеющей лишь минимальные элементы децентрализованных способов управленческого воздействия⁸.

4. Последующие серьезные изменения в управлении были обусловлены политико-территориальными процессами объединения русских земель вокруг Москвы, которые по мере присоединения к Великому княжеству Московскому теряли былую самостоятельность и самобытность и превращались в составные части нового государства.

Процесс образования единого централизованного государства начался на рубеже XIII—XIV вв. и завершился в XV в. Сформированные в предыдущий период институты децентрализованного управления (например, новгородское вече) утратили свое значение или же были прямо запрещены после подчинения Московскому княжеству Новгородской феодальной республики и Тверского княжества Иоанном III. Именно с именем Иоанна III связывают окончательное оформление Российской государственности — Иоанн III принимает титул Государя всея Руси и фактически становится основателем Московского государства.

В этот же период *начинает прочно оформляться жестко централизованная система государственного управления, в которой в весьма ограниченном объеме использовались только такие форма и вид административной децентрализации, как деконцентрация и ведомственная децентрализация.* Эта система окончательно сформировалась в XVI в. и выглядела следующим образом: великий князь (в сер. XVI в. в России появился институт царства); Боярская дума (постоянно действующий совет знати при великом князе); дворцы (учреждения, ведавшие управлением земель, которые впоследствии приобрели черты органов территориального управления); Казна (главный финансовый орган государства); приказы (органы отраслевого управления (Разбойный, Дворцовый, Конюшенный, Посольский и др.); наместники и волостели (представители центральной власти, назначаемые государем в определенные территориальные единицы (на места)).

Об установившемся периоде абсолютной монархии замечательно написано у Н. М. Карамзина: «Ничто не удивляло так иностранцев, как

⁸ Более развернутые обоснования изложенному утверждению можно увидеть во многих научных трудах, например: *Боронов А. О., Смирнов П. И.* Россия и русские : характер народа и судьбы страны. СПб., 1992; *Данилевский Н. Я.* Россия и Европа. Взгляд на культурные и политические отношения славянского мира к германо-романскому. М., 1991; *Вернадский Г. В.* Киевская Русь / пер. с англ. Тверь, 1996; *Гумилев Л. Н.* Древняя Русь и великая степь. М., 1992; *Еремьян В. В.* Очерки муниципальной историографии. Древняя Русь (от общины рода к общине-государству). М., 2003; *Котляр Н. Ф.* Древнерусская государственность. СПб., 1998.

самовластие государя российского и легкость употребляемых им средств для управления землею. «Скажет, и сделано, — говорит барон Герберштейн, — жизнь, достояние людей, мирских и духовных, вельмож и граждан, совершенно зависит от его воли...» и далее: «Сия неограниченная власть монарха казалась иноземцам тираниею...»⁹.

Однако важной особенностью формирования российских децентрализованных институтов этого периода было то, что *не сложившиеся традиции и не борьба местного населения, а именно верховная власть и только по своему желанию устанавливала (усиливала) или отменяла (ослабляла) территориальную децентрализацию (ее объем).*

5. Дальнейшее развитие российского государственного администрирования на долгое время можно определять как жестко централизованное. Это вполне объективный процесс, единственно приемлемый для сохранения государственности в тяжелые времена бесконечных военных действий, политической нестабильности, противостояния власти государственной власти самозванцев (Россия конца XVI — начала XVII вв.). Поэтому для того чтобы вывести Российское государство из кризисного состояния, особенно тяжелого финансового положения и народного противостояния создается новая, более развернутая система управления. Однако, несмотря на то, что основным методом управляющего воздействия осталась жесткая централизация, *элементы ведомственной (как горизонтальной, так и вертикальной) и административной децентрализации приобретают важное технологическое значение и нормативное оформление. То есть, уже с первой половины XVII в. начинает в общих чертах оформляться система исполнительной власти и государственного администрирования, которая, безусловно, значительно модифицированная, характерна и для современной России.*

Основными органами исполнительно-распорядительной деятельности являлись указы. Они создавались на основании Указов, которые определяли функциональное назначение, главу приказа, его штат и бюджет. Для наглядности использования горизонтальной ведомственной децентрализации при учреждении приказов, достаточно перечислить их названия — приказ Большой Казны, Казачий приказ, Панский приказ (ведал делами иностранцев), Поместный приказ, Сыскной приказ, Земский приказ, Посольский приказ, Ямский приказ (обеспечивал почтовую связь), Приказ тайных дел (ведал вопросами царской и государственной безопасности, производством огнестрельного оружия) и др.¹⁰

⁹ Карамзин Н. М. Указ. соч. Кн. 3. С. 104.

¹⁰ Достаточно подробно в различных контекстах о приказной системе и деятельности приказов см.: Вернадский Г. В. Московское царство / пер. с англ. Тверь ; М., 1996; Его же. Россия в средние века. Тверь ; М., 1997; Зимин А. А. Реформы Ивана Грозного. М., 1960; Иловайский Д. И. История России. Становление Руси. М., 1996; Ключевский В. О. Соч. : в 9 т. М., 1987; Карамзин Н. М. История государства Российского. Кн. 4; Покровский М. Н. Русская история с древнейших времен. М., 1933; Чичерин Б. Н. Областные учреждения России в XVII веке. М., 1856.

Практически каждый приказ создавал систему своих структурных единиц, т.е. использовал в процессе реализации своих управленческих функций способы ведомственной территориальной и (или) ведомственной отраслевой децентрализации.

К концу XVII — началу XVIII в. приказная система органов исполнительной власти была сформирована из 37—38 приказов и их структурных подразделений со значительным преобладанием принципов централизованного управления. Приказы превратились в громоздкие крупные учреждения с большим штатом и сложной структурой и с большим трудом справлялись с управленческими функциями на фоне волюнтаризма, злоупотреблений и взяточничества. Н. Ф. Демидова дает иллюстрирующую историческую справку: «...Если число приказных людей в России составляло в 40-е годы XVII века 1611 человек, то в 90-е оно увеличилось почти в три раза и достигло 4567 человек»¹¹.

6. Следующий этап развития российского государственного управления связан с правлением выдающегося царя и реформатора Петра I. В литературе данному периоду дано многоотражающее название — петровская рационализация государственного управления¹².

Действительно, в истории России не так много примеров столь сильного и сознательного воздействия практически на все стороны жизнедеятельности. Высокообразованный реформатор, серьезно изучивший зарубежную науку и практику, Петр I создал и воплотил настолько действенные механизмы (в том числе и управления), которые смогли поднять государство на принципиально новый качественный уровень. Е. Анисимов пишет: «Время показало удивительную жизнеспособность многих институтов, созданных Петром. Коллегии просуществовали до 1802 года, то есть 80 лет, подушная система налогообложения, введенная в 1724 году, была отменена лишь в 1887 году — 163 года спустя... Синодальное управление русской православной церковью оставалось неизменным почти 200 лет, с 1721-го по 1918 год, правительствующий Сенат был ликвидирован лишь в декабре 1917 года, спустя 206 лет после образования»¹³.

В первой четверти XVIII в. окончательно установился тот государственный строй, который, с небольшими изменениями просуществовал вплоть до революции 1917 г. То же самое относится и к системе государственного управления и соотношению централизованных и децентрализованных форм.

Система приказных органов исполнительной власти была реформирована по модели шведского государственного управления. Вместо

¹¹ Демидова Н. Ф. Служилая бюрократия в России XVII в. и ее роль в формировании абсолютизма. М., 1987. С. 37.

¹² См.: История государственного управления России : учеб. / отв. ред. В. Г. Игнатов. Ростов н/Д, 2003. С. 133.

¹³ Анисимов Е. Царь-реформатор. Петр великий. Воспоминания, дневниковые записи. М., 1993. С. 20.

неуклюжего приказного администрирования была создана на основе четкой отраслевой децентрализации система коллегий (Камер-коллегия (государственные финансы), Штатс-коллегия (выделение казенных средств правительственным учреждениям), Ревизион-коллегия (финансовый контроль), Юстиц-коллегия, Коммерц-коллегия, Мануфактур-коллегия и др.). Всего их было 12, но три считались важнейшими и имели в названии уточнения «государственные» — Иностранных дел, Военная и Адмиралтейская.

Компетенция каждой коллегии была строго очерчена правовыми нормами. Формы и методы деятельности были регламентированы принятым 28 февраля 1720 г. Генеральным регламентом, который к тому же подробнейшим образом закреплял организацию и порядок деятельности коллегий. Некоторые коллегии при собственном функционировании использовали формы территориальной децентрализации — создавали отраслевые местные государственные учреждения.

7. Система управления в середине XVIII в. была весьма специфичной в смысле форм и способов управляющего воздействия. Непостижимым образом сочетались нестабильность высших органов исполнительной власти (особенно в вопросах их компетенции) и достаточно высокая стабильность самой системы органов исполнительной власти, т.е. система коллегий оставалась практически неизменной, однако высшие управленческие (административные) полномочия перераспределялись между Сенатом и создаваемым в разное время Верховным тайным советом, Кабинетом министров, Конференцией при Высочайшем Дворе, Императорским Советом¹⁴. Все эти органы высшей власти просуществовали недолго, а в 1763 г. указом Екатерины II вся полнота исполнительной власти была возвращена Сенату как высшему государственному учреждению.

Этот период интересен тем, что в 1775 г. была начата реформа государственного аппарата, а ее важнейшим направлением стала обширная децентрализация государственного управления. В связи с этим большинство коллегий было упразднено, а их функции переданы местным учреждениям. К концу 80-х гг. остались только три коллегии, именуемые государственными, и была создана одна новая — Медицинская коллегия.

Начатая Екатериной II децентрализация была подготовкой к созданию министерской системы управления. И хотя Павлом I в 1796—

¹⁴ О системе органов власти периодов «дворцовых переворотов» и «фаворитизма» см. подробнее: Государственность России : Государственные и церковные учреждения, сословные органы и органы местного самоуправления, единицы административно-территориального, ведомственного и церковного деления (конец XV в. — февраль 1917 г.) : словарь-справочник / под ред. О. Ф. Козлова, В. Ф. Янковой. М., 1996. Кн. 1 (А—Г); М., 1999. Кн. 2 (Д—К); *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1997; *Медушевский А. Н.* Утверждение абсолютизма в России. М., 1994; и др.

1797 г. была восстановлена система коллегий, такая форма управления уже не могла справиться с управлением возросшей территорией, развивающейся экономикой, все более просвещенным населением, и коллегии в качестве самостоятельных органов государственной власти окончательно прекратили функционирование уже к 1802 г.

8. Функционирование современной системы государственного администрирования связано с созданием министерской системы и ее нормативным оформлением. Именно этот скачок развития системы управления приблизил Россию к статусу развитого цивилизованного государства, именно с ним связана парадигма современного развития органов исполнительной власти. Как отмечал А. Ф. Ноздрачев, «несмотря на огромные перемены, которые произошли за последние два столетия в теории и практике министерской системы управления в России, современные министерства отмечают свой юбилей под знаком исторической преемственности». Далее абсолютно справедливо указано, что «преемственность министерской системы управления в России находит проявление и в тех проблемах, которые приходится решать современным российским министерствам. Ключевая задача современных министерств, как и двести лет назад, состоит в создании наилучших условий для внутреннего, прежде всего, социально-экономического развития страны. Совершенно ясно, что эта идея в высшей степени востребована в наши дни»¹⁵.

Важно подчеркнуть, что создание министерств связано только с развитием техники управления, а не с демократическими начинаниями. Общая тенденция государственности периода зарождения министерской системы — усиление централизованной управляемости государством, подавление народной инициативы или же ее жесткий контроль. Можно сказать, что развитие государственного администрирования и его преобразование в более качественные и цивилизные формы «европейского образца», с элементами ответственности за исполнительно-распорядительную деятельность, обязаны боязнью власти политических демократических перемен. Император Александр I, считая, что «реформа администрации предпочтительнее конституции»¹⁶ в 1810 г. разделил все государственные дела между 12 министерствами, а в 1811 г. подписал законодательный акт, названный «Общее учреждение министерств», который состоял из двух частей: «Образование министерств» и «Общий наказ министерствам»¹⁷. В первой части речь шла о структуре министерств, порядке делопроизводства, отчетности и т.п. Вторая часть

¹⁵ Ноздрачев А. Ф. Министерская система управления в истории и современной России // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М., 2003. С. 46.

¹⁶ Ерошкин Н. П. Крепостное самодержавие и его политические институты. М., 1981. С. 29—30.

¹⁷ О характеристике этого законодательного акта подробно изложено в кн.: Сенин А. С. История государственности : учеб. пособие. М., 2003. С. 82—84.

раскрывала степень и пределы власти министров, их отношения с другими должностными лицами и между собой. В «наказе» затрагивался вопрос об ответственности министров, обязанностях разных должностных лиц министерств и порядке их соподчинения.

В процессе создания министерской системы был учтен и мировой опыт. Определялось, что система функционирует на основах единоначалия, персональной ответственности, исполнительности, линейности, строгой ведомственной подчиненности по вертикали, четких рамках отраслевого управления, конкретности функций и др.¹⁸ Благодаря этому министерская система была жизнеспособна, сравнительно легко адаптируема к изменяющимся объективным условиям, потребностям управления и «утвердилась в России на длительное время вплоть до конца XX в., когда министерства функционируют на уровнях федерального центра, республик, областей и других субъектов федерации»¹⁹.

И последнее, что следует отметить: власть губернатора как высшего правительственного чиновника в местных административных органах власти постоянно усиливалась, полномочия и функции были огромны — губернатор обладал всей полнотой административной власти в губернии; осуществлял надзор за полицией, тюрьмами, рекрутскими наборами; реализовывал социальные программы и вел благотворительную деятельность; курировал сбор налогов и др. Н. П. Ерошкин отмечает, что поток дел, проходивших через губернское правление, был огромен — ежедневно губернатор должен был подписывать порядка 270 бумаг²⁰.

9. Несмотря на то, что вторая половина XIX в. ознаменовалась серьезными реформами множества российских институтов государственности, в балансе «централизация—децентрализация» государственного управления существенных изменений не произошло. Создание новых органов исполнительной власти (Совет Министров, Собственная Его Императорского Величества Канцелярия, Министерство внутренних дел, Министерство путей сообщения и др.) не повлекло совершенствования механизмов системы управления.

Развитие государственного управления России с момента создания министерской системы и до революционных преобразований XX в., свидетельствует о наличии *существенных особенностей при использовании «централизации — децентрализации» национальной российской системой управления.* В Западной Европе сложилась модель, когда «верхние этажи» управленческой пирамиды сами стремятся децентрализовать управление, максимально отбросив все то, что не может дать существенной экономической выгоды, но требует серьезных временных и ресурсных затрат. Здесь принцип передачи властных управленческих

¹⁸ См.: История государственного управления в России : учеб. / отв. ред. В. Г. Игнатов. С. 207.

¹⁹ Там же.

²⁰ См.: Ерошкин Н. П. Местные государственные учреждения дореволюционной России (1800—1860 гг.). М., 1985. С. 246.

полномочий распространяется по схеме «сверху вниз» и можно наблюдать классическую децентрализацию. Однако на самом конечном уровне этой децентрализации (когда больше нечего децентрализовывать и некому передавать управленческие функции), например, на территории муниципального образования, значительно преобладают принципы централизованного воздействия. То есть *высшая государственная власть максимально стремится к децентрализации (как к технологии управления), а низшая ступень иерархической лестницы — к централизации. Поэтому более позднее понимание децентрализации управления как демократического института для стран Западной Европы не явилось таким сложным, как для нашего государства.*

В России же все наоборот. Несмотря на использование децентрализованных методов управления, основа управленческой модели, ее сущностное содержание всегда тяготело к жесточайшей централизации. Например, вплоть до конца XIX в. местные органы власти являлись государственными, а их главы назначались государем или иными уполномоченными лицами центрального управления (в зависимости от периода и ведомств).

Поэтому общая схема, выработанная отечественной исторической парадигмой, принципиально противоположна западной (в том числе и США) — *высшая государственная власть максимально стремится к централизации (и как к технологии управления, и как к политическому институту), а низшие ступени иерархической лестницы — к децентрализации относительно центральной власти.*

10. Дальнейшее развитие системы управления утрачивает самостоятельное значение и соответственно собственную важность и значимость в связи с общегосударственными политическими катаклизмами начала XX в. Мировой исторический опыт подтверждает, что когда наступает кризисный период, управленческий аппарат захватывается реформаторами или революционерами как неотъемлемая часть властвования. Система управления переходит в аварийный, нестабильный режим функционирования, поскольку новые властные органы, независимо от того, было ли что-то эффективное в низлагаемой системе, привносят и утверждают новые начинания. На протяжении XX в. в России это было дважды: первый раз система управления была полностью разрушена в 1917 г., второй раз — в период с 1989 по 1993 г.

Октябрьская социалистическая революция привнесла в систему управления значительные новшества, среди которых наиболее принципиальные — это создание системы советов (и их исполкомов) как высших государственных органов власти и управления и образование федеративного государства СССР. Далее, вплоть до радикальных событий второй четверти XX в., в государстве осуществлялся процесс сращивания политических (партийных) и управленческих структур и формирование административно-командной системы управления.

На смену монархической централизации, обладающей слабыми механизмами своего обеспечения (в частности, контроля), пришла новая

жестко централизованная система. Преобладание централизованных форм и методов, в том числе и политических — процесс объективный. Ни одно государство не может быть выстроено без централизованного насаждения новых политических идей, стилей управления, контроля и ответственности. Иерархически выстроенная вертикаль советских органов власти «цементировала» государство, являясь одновременно его фундаментом.

Именно с этого периода понятие «децентрализация» на долгое время исчезло из категориального аппарата советского государства. Однако практически отказаться от децентрализованных методов в процессе государственного управления, как было доказано выше, невозможно. Поэтому, административная децентрализация наличествовала, но исключительно как техника управления в виде отраслевой, а в гораздо меньшей степени и в более поздний период (с 60-х гг.) в виде территориальной децентрализации.

С 1946 г. децентрализация (несмотря на общую приверженность демократической централизации) начинает приобретать более серьезное значение. Это связано с тем, что, во-первых, в 1946 г. Совет народных комиссаров преобразуется в Совет министров; во-вторых, в 1957 г. отраслевой принцип управления в некоторых отраслях заменяется территориальным (т.е. отраслевая децентрализация дополняется методами территориальной децентрализации). Создаются экономические административные районы во главе с Советом народного хозяйства (СНХ); в-третьих, в 1965 г. упраздняются совнархозы (органы общей компетенции) и осуществляется переход к отраслевому принципу управления промышленностью (отраслевая ведомственная и территориальная децентрализация) — восстанавливаются отраслевые министерства.

Кроме названных, нельзя не отметить и такие важнейшие для становления системы децентрализации события, которые имели длительную временную протяженность и на практике доказали возможность эффективности децентрализованного управления даже в советской системе.

Первым таким событием явились реформы Н. С. Хрущева, важнейшим направлением которых было совершенствование системы хозяйственного управления. Как уже отмечалось, в 1957 г. был осуществлен переход от управления экономикой через отраслевые министерства к руководству через региональные центры — Советы народного хозяйства (Совнархозы). На уровне центральной власти было ликвидировано 141 общесоюзное и республиканское министерство, а на их месте были сформированы небольшие государственные отраслевые комитеты с координирующими функциями.

Созданные 105 совнархозов подчинялись правительству своей республики и были в значительной степени автономны в руководстве трестами, предприятиями, стройками и учреждениями регионов.

Всплеск децентрализованного управления, переросший из мощного стимулятора в неконтролируемый тормоз дальнейшего развития, сразу же стал заменяться привычными методами централизованного воздействия. Правительство усилило централизацию, вернув основы жесткого планирования, подконтрольность и подотчетность центральным органам власти, сократив число местных совнархозов до 43, одновременно создав в начале 1960-х гг. республиканские совнархозы и Высший совет народного хозяйства СССР.

Таким образом, в рассматриваемый период проблемы эффективности управления (вернее, его неэффективности) решались, в основном, посредством модификации системы централизованного управления, через перераспределение функций, компетенции и полномочий между действующими органами центральной власти или вновь создаваемые. В целом в стране шел бурный рост министерств, ведомств, госкомитетов, общее число которых к 1980 г. достигло 100.

11. Следующий, предшествующий нынешнему, этап развития государственного управления можно смело именовать этапом *«формирования децентрализованного российского управления»*. «Перестроечные» реформы, процесс распада СССР и смена государственности, а также «открытие» общения с зарубежными государствами повлекли необратимые изменения в сторону демократизации общества и управления, осознания важности и значимости прав и свобод человека, создания основ правового государства. Децентрализация не только государственного администрирования, но и государственного управления в целом «ворвалась» в отечественную действительность, хотя и не вполне в цивилизованных формах.

Как было показано, децентрализация никогда не была для России понятием, формирование которого было обусловлено традициями, культурным наследием или научной (философской, политической, правовой) мыслью. Кроме того, не очень удачные попытки внедрения децентрализованных форм государственного управления в течение последних ста лет сформировали негативно-осторожное отношение к любым преобразованиям централизованного управления.

Процесс «расцентрализовывания» государственного управления был начат М. С. Горбачевым в 1985—1987 гг., однако желание постепенного реформирования управленческой системы, как и другие преобразовательные начинания, переросли в столь мощные процессы, которые не достигли своей завершенности и до настоящего времени.

Управление этого периода нельзя рассматривать в отрыве от политических тенденций. В период начавшегося распада СССР и формирования новой российской государственности управление занимало вспомогательную по отношению к власти роль обеспечения претворения в жизнь политических программ. Об управлении как сложной системе, обладающей собственными механизмами и технологиями, речь стала вестись несколько позднее.

Однако процессы децентрализации власти и управления занимали прочное место в реформируемом государстве и диктовали закономерности функционирования и развития оперирующего ими государственного аппарата. Тем не менее элементы децентрализованного управления (и власти) устанавливались в достаточно суровой борьбе, поскольку в одном государственном организме сосуществовали и противостояли друг другу два несовместимых начала — традиции и преобразования: соответственно старое — строгая централизованная иерархия системы Советов с ее монополией на все властно-управленческие функции и коллективной (т.е. весьма умеренной и безадресной) ответственностью и новое — президентская власть, федерализм, принцип разделения и взаимного ограничения ветвей власти, их ответственности перед обществом.

Начиная с 1994 г., идет активный процесс формирования российского законодательства на основе Конституции 1993 г. как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ; относительная политическая и правовая стабильность позволяют осмысливать процессы управления на качественно новом уровне, учитывающем историческую практику России и опыт зарубежных стран.

Тем не менее принятие Конституции 1993 г., составной частью которой стал Федеративный договор, не сняло всех проблем и противоречий, возникших при установлении децентрализованной системы власти и управления. Однако несомненно, что децентрализация стала неотъемлемой частью (признаком) функционирующего государственного аппарата. Более того, юридический термин «децентрализация» получил нормативное закрепление (но не толкование!). Так, например, 3 июня 1996 г. Указом Президента Российской Федерации были утверждены Основные положения региональной политики в Российской Федерации²¹, которые в п. 2.1. «Развитие федеративных отношений» в качестве основных задач называют «децентрализацию власти, расширение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и повышение степени их ответственности перед населением», а также определяют в качестве одного из важнейших положений региональной политики в Российской Федерации — «децентрализацию власти путем закрепления за субъектами Российской Федерации возможно большего числа полномочий в сферах совместного ведения, а также усиление влияния населения на принятие решений федеральными органами государственной власти».

То, что меры по усилению децентрализации не принесли ожидаемого результата, отнюдь не характеризует механизм административной децентрализации как неэффективный, нестабильный, разрушающий единство России. Проблемы уже назывались, но из содержания рассматриваемого Указа вытекают как минимум две: во-первых, отсутствует

²¹ Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации : указ Президента РФ от 30 июня 1996 г. № 803 // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2756.

легальное определение категории «децентрализация власти»; во-вторых, речь о децентрализации управления не поднимается вообще. То есть получается, что форма (материальные аспекты — власть), как это и свойственно нашему государству, превалирует над содержанием (процессуальные аспекты — управление).

К сожалению, вплоть до настоящего времени отечественный законодатель так и не пришел к выводу, что децентрализация власти — это начальная фаза. Основное же место необходимо уделить децентрализации управления, поскольку именно последнее является практическим средством реализации власти. Если механизм децентрализации государственного администрирования не определен, то как можно говорить о практическом исполнении децентрализации власти?

Столкнувшись в течение двух лет после принятия названных Основных положений с огромным количеством сложностей, центральная власть пошла по пути упорядочения собственного механизма — усовершенствовала основы централизованного управления в условиях административно-территориальной децентрализации. 25 мая 1998 г. Президентом РФ утверждается Положение о региональной коллегии федеральных органов исполнительной власти²².

Региональная коллегия была создана в целях координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (п. 1), однако получила достаточно широкие полномочия и по другим вопросам.

Вопросы нормативного обеспечения децентрализации развивались не столь успешно в силу отсутствия единого концептуального подхода. Противоречивость и непоследовательность государственной политики в полной мере отразились на формировании системы децентрализованного управления. Однако 13 сентября 2004 г. Президентом РФ был издан Указ «О министерстве регионального развития Российской Федерации»²³, а 26 января 2005 г. во исполнение данного Указа Правительство утвердило Положение о министерстве регионального развития²⁴. Данные акты в полной мере можно рассматривать как нормативную основу децентрализованного управления в определенных сферах. Несмотря на то, что этими актами учреждается и определяется основа функционирования органа федеральной (центральной) власти, считаем,

²² О региональной коллегии федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 25 мая 1998 г. № 586 // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2407.

²³ О министерстве регионального развития Российской Федерации : указ Президента РФ от 13 сентября 2004 г. № 1168 с изм. и доп. // СЗ РФ. 2004. № 38. Ст. 3775; 2007. № 40. Ст. 4717.

²⁴ Об утверждении Положения о министерстве регионального развития Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 26.01.2005 № 40 с изм. и доп. // СЗ РФ. 2005. № 5. Ст. 390; № 12. Ст. 1042; № 13. Ст. 1169; 2006. № 6. Ст. 712; № 18. Ст. 2002; 2007. № 45. Ст. 5488; 2008. № 22. Ст. 2582, 2583; № 24. Ст. 2867, 2868.

что здесь прослеживается важнейшая и правильная тенденция — **установление основ и пределов, а также обеспечение децентрализации самой центральной властью.**

Таким образом, проводимая уже несколько лет административная реформа, а также обозначенные в начале статьи процессы реформирования системы и структуры исполнительных органов государственной власти пока не завершены, поскольку исполнительную власть по многим аспектам все еще можно «упрекнуть» в неэффективности, громоздкости и тяжеловесности, в информационной закрытости и т.п. В связи с этим думается, что основной целью современного реформирования системы управления должно быть не усиление централизации (властной вертикали), а перевод сложившихся децентрализованных начал управления в цивилизованное, т.е. научно осмысленное и обеспеченное соответствующим правовым механизмом русло.

Воронежский государственный университет

Махина С. Н., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и муниципального права

Voronezh State University

Makhina S. N., Doctor of Law, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Chair