

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ВИД ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: СОВЕТСКИЙ ОПЫТ И СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ

© 2018 г. В. О. Лучин¹, А. Л. Миронов^{2,*}

¹Судья Конституционного Суда РФ (в отставке), Москва

²Журнал “Вестник Московского университета МВД России”;

журнал “Вестник экономической безопасности”, Москва

*E-mail: arturmironov@yandex.ru

Поступила в редакцию 21.12.2017 г.

Для понимания системы государственного управления в России, ее трансформации из советской (административно-командной) в современную (с точки зрения временного определения, а не качественного) обладающую элементами рыночной экономики демократическую модель, необходимо понимание причин и факторов, послуживших основой для реформирования всей государственной власти в России, в том числе государственного управления.

“Государственное управление” в прошлом было закреплено конституционно и более 70 лет широко использовалось в практике государственного строительства, законодательстве и отечественной научной литературе, что давало основания для выделения данного вида государственной деятельности. В Конституции РФ 1993 г. был использован новый термин — “исполнительная власть”. Прежняя структура системы государственного управления была фактически уничтожена. Авторы статьи полагают, что разрушение концептуальных основ государственного управления как отдельного вида государственной деятельности было ошибочным. Мы исходим из понимания государства и государственного управления как объективно необходимого, наиболее эффективного механизма защиты и осуществления национальной политики, охраны национальных интересов и целостности Российской Федерации, ее суверенитета.

Ключевые слова: Конституция, государство, государственное управление, государственная деятельность, исполнительная власть.

25-летний опыт организации государственной власти Российской Федерации показал, что при формировании государственной системы управления законодатель всячески избегает использования термина “государственное управление”, в том числе и в Основном Законе. Возникает вопрос: почему?

Возможно, общество в своем развитии достигло такого уровня, когда сам институт государственности изжил себя и требуется иная форма организации общества. Если это действительно так, то отсутствие термина “государственное управление” в законодательстве объяснимо. Но последние несколько лет весьма наглядно показывают, что государство не только не изжило себя, а наоборот, те государства, которые усиливают государственное управление, становятся менее зависимы от внешних воздействий и более самостоятельны как в определении своих государственных интересов, так и в их отстаивании на международной арене (примером является Китай). Страны же, которые, наоборот, ослабляют государственное управление, причем вне зависимости, происходит ли данный процесс изнутри или внешние игроки влияют

на это, ставят под угрозу не только свою государственность, но и сам факт своего существования (например, Ирак, Ливия, Украина и др.).

Мы склоняемся к тому, что исключение из всего законодательного базиса “государственного управления” — это сознательные действия, направленные на поэтапное ослабление государственности. На это указывают многие факторы.

В постсоветский период государство и его институты превращаются в мишень безудержной и предвзятой критики. Лукавые неореформаторы и либералы отводят государству роль “ночного сторожа”, вытесняя его прежде всего из экономики и других важнейших сфер жизни.

Развитие экономики и России в целом в 90-е годы минувшего столетия было непосредственно связано с приватизацией, что нашло отражение в системе управленческих отношений. По мнению многих исследователей, ее отличает ряд особенностей. Приватизация осуществлялась прежде всего в интересах самосохранения и самовоспроизводства узкой социальной группы, основу и наиболее мобильную

часть которой составляла партийно-советская и хозяйственная номенклатура. В скрытом виде она началась задолго до ее легализации. Приватизации предприятий предшествовал процесс номенклатурной приватизации “государства государством” через преобразование министерств, главков и трестов в концерны. Приблизительно в тот же период были приватизированы централизованно распределяемые фондируемые материалы, которые не попали в активы предприятий в качестве их оборотных средств, а после “прокрутки” на товарно-сырьевых биржах образовали уставные фонды коммерческих банков (1990 г.). С приватизацией тесно связаны вывоз российских капиталов, а также использование и распоряжение государственной собственностью Российской Федерации за границей¹.

Форсированная приватизация в отсутствие сложившегося и эффективно действующего института собственника привела к тому, что в бизнесе первенство отдавалось не производству и реальной экономике, а финансовой сфере, торговым сделкам в твердой валюте и переводу ее за рубеж, уклонению от налогообложения и т.д. Этап ваучерной приватизации привел к разделу собственности в пользу номенклатурной элиты и нарождавшейся олигархии. А коммерческая приватизация вообще отстранила большую часть общества от этого процесса, обернулась борьбой между различными финансово-олигархическими группировками², существенно ограничила права и свободы граждан в экономической сфере.

Подлинные цели борьбы с государством и государственным управлением раскрыли лидеры антисоветских, антисоциалистических сил, что наиболее четко проявилось в их отношении к приватизации. Так, А.Б. Чубайс³ в интервью в 2001 г. заявил: “Приватизация в России до 97-го года вообще не была экономическим процессом. Она решала вообще другого масштаба задачу, что мало кто понимал тогда, а тем более на Западе. Она решала

главную задачу — остановить коммунизм. Эту задачу мы решили, мы решили ее полностью...”⁴.

Данное интервью показательное в рамках исследуемой темы. Во-первых, эти слова высказаны государственным чиновником, который в рассматриваемый период возглавлял ключевые должности, связанные с формированием экономики страны и управлением государственным имуществом.

Во-вторых, из интервью видно, что при реформировании экономического сектора основной целью было ослабление существующей системы государственного управления и государства в целом, а не повышение эффективности указанных институтов.

Фактически задача по “уничтожению коммунизма” отождествлялась с уничтожением государства.

Мы уверены, что исключение института государственного управления из Основного Закона не случайно.

Критика непомерного огосударствления общественной жизни в определенной степени была обоснованной, однако рвущиеся к власти антисоветские, антисоциалистические силы, провозгласив курс на деэтизацию, фактически избрали путь максимального ослабления государства, ибо оно, опираясь на традиционные институты власти, реально могло воспрепятствовать либеральной смене социально-экономической формации в России. Главный удар был нанесен по государственному управлению путем минимизации участия государства в развитии экономики. По мнению Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева, единственный выход из сложившейся (непростой) ситуации — это “уход государства из экономики и создание максимально благоприятных условий для частного предпринимательства, в том числе — иностранных инвесторов...”⁵. Считаем, что если государственная политика будет основана на минимизации государственного управления экономикой, то это смерть самого государства. Сильное, стабильное государство с развитыми демократическими институтами возможно только при наличии эффективной экономики, поэтому усилия необходимо направлять не на уменьшение государства в экономике, а на преодоление недостатков и повышение качества управления.

Следует отметить положительную динамику во взглядах не только ученых, но и крупных политиков и государственных деятелей. Так, 30 ноября

¹ См.: Корнев С. Ревизия итогов все же необходима // Независимая газ. — Политэкономика. 2000. 1 февр.

² См.: Россия в поисках стратегии: общество и власть / под ред. Г.В. Осипова, В.К. Левашова, В.В. Суходеева. М., 2000. С. 15.

³ С 1991 по 1998 г. занимал должности председателя Государственного комитета по управлению государственным имуществом — министра РСФСР; заместителя Председателя Правительства РФ по вопросам экономической и финансовой политики; первого заместителя Председателя Правительства РФ по вопросам экономической и финансовой политики; руководителя Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку; руководителя Администрации Президента РФ; первого заместителя Председателя Правительства РФ и одновременно министра финансов РФ.

⁴ URL: <http://youtu.be/PQd2TxXIIQ>

⁵ Интервью российскому телевидению на пленарном заседании XII Международного инвестиционного форума “Сочи-2013”.

2017 г. в своем ежегодном интервью российским телеканалам Председатель Правительства РФ был уже не столь категоричен в вопросах взаимоотношений государства и частного предпринимательства. Касаясь возможных изменений структуры экономики и проведения структурных реформ, он отметил, что в необходимых случаях “возможен выход государства из каких-то отраслей или наоборот: если это целесообразно, заход государства в какие-то сегменты”, и эта задача остается актуальной⁶. Такая позиция главы Правительства РФ представляется конструктивной, отвечающей интересам страны. Несомненно, взаимоотношения государства и гражданского общества не могут находиться в статике, они должны быть динамично сбалансированы.

В эпоху формирования цифровой экономики роль государства приобретает особый характер, в связи с этим обозначим наметившуюся положительную динамику в данном направлении. Так, Распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р была утверждена Программа “Цифровая экономика Российской Федерации”. Актуальность ее развития Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев также подчеркнул 30 ноября 2017 г. в ходе ежегодного интервью российским телеканалам, что, несомненно, должно найти отражение в механизме государственного управления.

Понятие “государственное управление”, несмотря на его “вытеснение” из Основного Закона, присутствует во многих статьях Конституции РФ 1993 г. (например, в ст. 32, 43, 68, 71–73, 75, 78, 80, 81).

В соответствии с п. 1 ст. 32 граждане “имеют право участвовать в управлении делами государства”.

Естественно возникает вопрос: если у государства имеются дела, которыми оно управляет, то какое это управление? Ответ очевиден. Государственное!

Не вызывает сомнений характер управления федеральной государственной собственностью (п. “д” ст. 71).

Государственное управление (хотя и в опосредованной, завуалированной форме) можно обнаружить в ряде других конституционных положений.

Большинство вопросов, отнесенных к ведению Российской Федерации (ст. 71), а также совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации (ст. 72) решаются посредством государственного управления.

Государственное управление имеет место при осуществлении многих полномочий Президента РФ (гл. 4 Конституции РФ).

Особо следует остановиться на понимании смысла ст. 78 Конституции РФ, согласно ч. 1 которой федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. В соответствии с ч. 4 ст. 78 Президент РФ и Правительство РФ обеспечивают на основании Конституции осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России.

Понятием “государственное управление” (до 1980 г.) охватывалась любая деятельность, включающая решение, его реализацию (исполнение) и контроль за реализацией. По существу, на подобной основе строился государственный аппарат, т.е. совокупность органов, осуществляющих государственную власть.

Современный административно-политический процесс в России свидетельствует о наличии не только серьезного разрыва между “концептуальной моделью” реформ и действительностью, но главным образом — противоречий внутри самой “модели”, которые во многом и определили результаты реформирования, в том числе государственного управления. Периодизация реформ представляет значительный интерес и сложность, поскольку процесс не завершен. С точки зрения тех ценностных ориентаций и принципов, которые предполагалось реализовывать в России, можно выделить следующие *этапы конституционно-правовых, административных реформ*:

1990–1991 гг. — борьба за суверенитет России. Административно-политические преобразования носили несамостоятельный, хаотичный характер, отражали ситуацию обострившегося противостояния регионов с союзным центром;

1991–1993 гг. — радикально-либеральная административная реформа. В период становления российской государственности ее определили глобальная экономическая реформа, а также острая борьба административно-политической элиты за право внедрить свою модель развития, проводить реформы в соответствии со своей идеологией; в правящей элите прослеживается сильная ориентация на западные модели. На этом этапе разрабатываются основы Конституции РФ. Усиливаются государственно-патристические настроения;

1995–1996 гг. — курс на укрепление Российского государства, пересмотр отношений к его особенностям и отечественным традициям. Россия

⁶ См.: URL: <http://www.youtube.com/watch?v=V15zyPMHM50>

открыто заявляет о своих национальных интересах как во внутренней, так и во внешней политике, о стремлении ввести российский политический процесс в русло законности. Более гибкой становится политика государства в экономической сфере, признается недостаточность чисто рыночных механизмов, происходит переход к сочетанию административных и рыночных методов. Осознается необходимость планомерных административных реформ для укрепления государственной власти и восстановления надлежащего уровня управляемости;

1997 г. — начало административной реформы, которая может быть определена как умеренно-либеральная. Разрабатывается концепция административной реформы, ориентированной на развитие рыночных отношений, укрепление демократических институтов, обеспечение прав и свобод граждан.

Становление новой российской государственности и соответствующие административные реформы начались в условиях Союза ССР, что во многом определило их специфику. В процессе становления российской государственности следует обозначить период с мая 1990 г., точнее с момента провозглашения Декларации о независимости, до августа 1991 г.

Административные преобразования этого периода нельзя рассматривать как самостоятельные. Происходит адаптация существовавшей системы к новым политическим и экономическим условиям. Административные преобразования не носят системного характера, однако принципы и ориентиры, определенные в этот период, оказали влияние на дальнейшее формирование системы управления. Взаимоотношения России и союзного центра в этот период не были лишены некоторых противоречий.

В соответствии с принятыми поправками к действующей Конституции РСФСР высшая представительная власть в республике обрела двухуровневую структуру: Съезд народных депутатов — высший орган государственной власти, избираемый на пять лет, работающий не менее двух раз в году, и Верховный Совет — постоянно действующий законодательный и контрольный орган, избираемый на тот же срок. Модель эта в России была копией модели всесоюзного образца, реализованной в 1989 г. Система высших органов государственной власти была восстановлена по образцу Конституции 1918 г. и соответствовала общей идеологии перестройки — сохранению советской системы, в основу которой был заложен принцип полновластия Советов.

Конституция СССР 1977 г. с учетом поправок, внесенных в период с 1989 по 1993 г., содержала существенные противоречия. Среди них — полновластие Советов и разделение властей, отсутствие правового механизма политического плюрализма, примат власти над законом. Противоречия и неясности Основного Закона на протяжении всего исследуемого периода служили легитимацией взаимоисключающих действий, и это вполне осознавалось многими.

Основные направления реформ, обозначенные в период становления российской государственности, получили свое развитие в рамках всего доконституционного этапа (1991–1993), оказали влияние на весь период современности. Эту реформу можно охарактеризовать как радикально-либеральную.

В доконституционный период развития России можно выделить несколько основных направлений административно-правовых преобразований.

1. Формирование институтов гражданского общества при непосредственном участии государства — установление таких отношений с ним, которые стимулировали бы его развитие и сохранение. Основой реформ должны были стать принципиально новое взаимодействие власти и народа, развитие диалога, общение между членами общества по вопросам государственного устройства. Однако, на наш взгляд, ошибкой было то, что формирование гражданского общества начало проходить без должной оценки готовности самого общества взять на себя ряд ключевых обязательств государства. Произошло ослабление государственного управления путем передачи части жизненно важных общественных отношений искусственно созданным (а не объективно востребованным) органам гражданского общества.

2. Реализация принципа разделения властей. Примечательно, что уже на этом этапе закладывается приоритет исполнительной власти под эгидой Президента РФ, обозначаются особая роль и влияние системы исполнительной власти на реформаторский процесс в Российской Федерации. Суть изменений — постепенная замена советской системы новой, основанной на разделении властей и укреплении исполнительной вертикали власти. Вновь это проходит без достаточной готовности общества к таким реформам, под единым лозунгом: «Все что было “до” — плохо». Вне рамок Конституции, порождая существенные противоречия в системе управления, создаются: Государственный совет, Администрация Президента РФ, государственные органы при Президенте РФ, выполняющие административно-управленческие функции.

Создавая подведомственные и во многом зависимые от себя структуры, Президент РФ стремился укрепить свою позицию. В результате произошло наполнение президентского института новыми (по сравнению с мировой практикой) функциями и полномочиями. В Конституцию РФ ее создатели включили почти все, что имелось в практике президентства, добавив “для крепости” право Президента РФ определять основные направления внутренней и внешней политики, быть гарантом Конституции РФ, другие функции и полномочия, являющиеся вождельной мечтой всех приверженцев единоличной власти. Россия получила самодержавную Конституцию с демократическим фасадом. Первый Президент России, а в известной степени и нынешний, властвует не только в формате прямых предписаний Конституции, но и по своему усмотрению. Президент РФ решает любые вопросы в сфере как собственных полномочий, так и компетенции исполнительной власти. “Ручное” управление страной не базируется непосредственно на конституционных нормах и вряд ли может быть оправдано интересами государственно-правовой практики. Нельзя допускать, чтобы Правительство РФ лишь сопровождало правление Президента РФ. В России им есть чем заниматься, строго соблюдая установленные Конституцией предметы ведения и полномочия. Конституция позволяет избежать абсолютизации единоличной власти президента, что отвечает демократическим основам общества и государства, ни в коей мере не ослабляя государство и правопорядок.

Несмотря на провозглашаемый принцип законности, события августа 1991 г., чрезвычайное положение и подавление путча легитимировали чрезвычайные действия Президента РФ, который фактически инициировал реформы по “экспериментальному управлению”.

С мая 1992 г. обостряется “война законов”; осуществляются изменения Администрации Президента РФ, которая приобретает аналитическо-распорядительные функции.

В этот период остро обсуждался вопрос о месте и роли Советов в складывающейся системе власти и управления. Идеологом системы Советов выступал Р.И. Хасбулатов. В его работах подчеркивалась традиционная значимость представительных органов в истории Российского государства, Советы рассматривались как преемники “демократических” традиций. Сторонники реализации принципа разделения властей, либерализации отношений (Е. Гайдар, Г. Бурбулис, А. Чубайс, А. Собчак) в качестве основного аргумента использовали опыт успешного существования этой системы в наиболее развитых

демократических странах Запада (в Германии, во Франции).

В процессе споров обе стороны проявили тенденцию к абсолютизации собственных идей, не получивших, однако, адекватного признания в обществе.

3. Существенным моментом на пути формирования новых принципов государственного управления в 1990 г. явился *запрет на совмещение должности руководителя государственного органа власти или управления с любой другой должностью*, в том числе в политических или общественных организациях⁷. Таким образом, в стране закреплялось разделение партийных и государственных функций, что можно считать началом создания политически нейтральной системы государственной службы.

В продолжение решений I Съезда народных депутатов РСФСР (июнь 1990 г.) был подписан Указ Президента РСФСР от 20 июля 1991 г. № 14 “О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР”⁸, что повлекло существенные изменения в системе государственного управления.

4. *Пересмотр отношений между государственным и частным сектором, изменение роли государства в регулировании экономических процессов*. В рассматриваемый период был взят курс на невмешательство государственных органов в регулирование рыночных процессов. И это происходило в условиях, когда, во-первых, общество еще не было готово к рыночным процессам, во-вторых, они осуществлялись не на основе классической экономики, а с постоянным вмешательством в рыночные отношения зарубежных государственных корпораций, которые продвигали свои государственные интересы в ущерб государственным интересам России. В наибольшей степени это проявилось в 1991–1993 гг., в период радикальной экономической реформы.

5. *Суверенитет России*. Принятое Положение “О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР (Основа нового Союзного договора)” в отношении с Союзом предполагало: подчинение Правительства России непосредственно Съезду и Верховному Совету, контроль над силовыми и финансовыми министерствами на территории республики с последующим

⁷ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 4, ст. 52.

⁸ См.: там же. № 35, ст. 1149.

созданием собственных (КГБ, МВД, Центральный банк)⁹.

6. Совершенствование федеративных отношений. Ведя борьбу с Союзом за реальный суверенитет, Россия должна была быть последовательной в отношениях со своими субъектами. Являясь союзной республикой и федерацией одновременно, она оказалась в сложном положении: “центробежная политика”, проводимая в отношении Союза, требование перераспределения власти в рамках обновленного Союза оказывали негативное влияние на отношения в Федерации.

Гипертрофирование национальных (региональных) интересов в противовес прежней союзной, да и российской национальной политике, оказалось удобным средством в руках местных элит. “Парад суверенитетов” развернулся прежде, чем были продуманы механизмы и тонкости разграничения полномочий, взаимодействия властей.

7. Децентрализация, передача отдельных полномочий на более низкий уровень управления при сохранении централизованной власти, в дальнейшем — создание автономных структур, обладающих собственными ресурсами для выполнения задач. Конституционное закрепление местного самоуправления, органы которого не входят в систему органов государственной власти.

Административные реформы начались и проводились в России при отсутствии единой, продуманной, четкой концепции модернизации государства, четких представлений о конечных целях преобразований. Первые шаги по реформированию административных служб выявили общую неподготовленность реформ и спонтанность действий. Вместо разработки стратегии реформирования государственного аппарата с ориентацией его на будущие потребности был выбран путь постепенного устранения недостатков, решения тактических задач.

В процессе осуществления реформ на всей территории Российской Федерации значительная роль была отведена институту государственной службы. В течение нескольких лет непрерывно шла работа по формированию этого института, но при отсутствии единой концепции государственной службы на первоначальном этапе наблюдались хаотичные действия по ее устройству.

Значительным шагом в развитии системы государственной службы Российской Федерации стало издание первого Положения о государственной службе, которое было утверждено Указом Президента РФ 22 декабря 1993 г. Федеральная

государственная служба была отнесена к ведению Российской Федерации. Субъекты Федерации получили право самостоятельно осуществлять организацию и регулирование государственной службы в соответствии с Федеральным положением. Статус государственного служащего в Российской Федерации существенно изменился. Произошел переход от российского традиционного, широкого понимания термина “государственная служба” (как повинность) к узкой трактовке этого понятия: государственным служащим считается “гражданин Российской Федерации, занимающий в порядке, установленном настоящим Положением, оплачиваемую государственную должность”.

Как показывают данные экспертного опроса, общий уровень доверия населения к государственным служащим недостаточно высок: только 6.21% экспертов отмечают уровень доверия как “высокий”, 9.6% — как “скорее высокий”. Больше половины экспертов (55.9%) в вариантах ответа на вопрос: “Как Вы оцениваете уровень доверия населения к государственным гражданским служащим?”, — выбрали позицию “средний уровень”, а каждый пятый (22.6%) отметил, что уровень доверия является “скорее низким”¹⁰.

Отсюда следует вывод о необходимости дальнейшего совершенствования института государственной службы.

В Конституции РФ нет достаточно полного системно-структурного определения исполнительной власти. Анализ ст. 110—117 показывает, что в ней понятие “исполнительная власть” фактически оказалось тождественным понятию “Правительство Российской Федерации” с полномочиями, обозначенными слишком обобщенно и расплывчато. Авторы Конституции РФ, как отмечают многие исследователи, пошли от обратного и признали, что исполнительная власть есть вся государственная власть за вычетом той, которую они предоставили Президенту РФ, Федеральному Собранию и судебной власти¹¹.

На наш взгляд, исполнительная власть не есть нечто, остающееся от прочих видов деятельности государства (нечто “остаточное”). Наоборот, с практической точки зрения исполнительная власть среди трех ветвей государственной власти по факту занимает главенствующее место.

¹⁰ Литвинцева Е.А. Оценка общественного доверия к государственным гражданским служащим: социологический анализ // Среднерусский вестник общественных наук. Т. 11. 2016. № 2. С. 24.

¹¹ См., напр.: Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14.

⁹ См.: там же. № 4, ст. 63.

Законодательная власть по своей природе является властью направляющей и контролирующей. Прежде всего она призвана корректировать деятельность исполнительной, в которой реализуется подлинная сущность управления обществом, осуществляется реальная созидательно-практическая работа.

Весьма важно понимать и соответственно имплементировать данное понимание в законодательство. Государственное управление осуществляется через систему органов государственной власти с учетом их разделения на законодательные, исполнительные и судебные. Исполнительная власть не может быть тождественна государственному управлению, так как представляет собой лишь часть органов власти, которые выполняют исполнительно-распорядительные функции в рамках всего массива управленческих функций; при этом следует также учитывать, что функционал управления распределен между законодательной властью, устанавливающей правовые основы, что и как нужно исполнять, и судебной властью, которая в своей области определяет порядок разрешения спорных вопросов в процессе управления общественными отношениями.

Профессор Ю.М. Козлов справедливо отмечает, что деятельность исполнительной власти по своей сути является видом государственного управления¹².

Конституционный статус правительства, в советский период именовавшегося высшим органом государственного управления, в действующей Конституции РФ сформулирован несколько односторонне, однозначно — “осуществляет исполнительную власть”, что сужает сферу деятельности правительства, не отражает подлинного предназначения и его ведущей роли в механизме государственной власти.

Осуществление исполнительной власти — важнейший компонент государственного управления, но эти понятия не тождественные. По своему объему понятие “государственное управление” более широкое. Кроме исполнительной оно включает и другие составляющие. Исполнительной предшествует установление: что и как надо исполнить. С нашей точки зрения, государственное управление как таковое (институт) не может быть дезаурировано, а правительство отлучено от участия в нем. Правительство было и остается (по факту) одновременно исполнительным и распорядительно-исполнительным органом государства.

Представляется целесообразным вернуть ему конституционно-правовой статус высшего органа государственного управления, как это было в советский период (гл. V Конституции СССР 1977 г.).

В заключение обращаем внимание на некоторые вопросы дальнейшего совершенствования государственного управления. В числе их отметим следующие.

1. Необходимы полная реабилитация государственного управления как самостоятельного вида государственной деятельности, возвращение ему конституционно-правового формата.

2. Следует дать развернутое определение таких конституционно-правовых категорий, как “государственное управление” и “исполнительная власть”. Показать их сопряженность и в то же время самостоятельность. Осуществление исполнительной власти не исчерпывает всех элементов воздействия государства на общественные отношения. Государственное управление по своему объему, как мы уже отмечали, шире исполнительной власти, оно как бы включает, перекрывает ее. Государственное управление, используя свои специальные способы, устанавливает, что и как нужно исполнять, опережая тем самым осуществление исполнительной власти.

3. Россия, развиваясь в русле мировых цивилизационных процессов, может и должна в полной мере использовать достижения научно-технического прогресса. В современных условиях особую актуальность приобретает проведение эффективной государственной политики в указанном направлении. На наш взгляд, было бы целесообразно образовать специальный государственный орган, аналогичный Государственному комитету по науке и технике (ГКНТ СССР) советского периода, в существенно обновленном формате.

4. Внедрение цифровой экономики, несомненно, вызовет серьезные изменения в государственном сегменте управленческих отношений. К этому надо готовиться законодательно и организационно.

5. В совершенствовании нуждается нормативно-правовое обеспечение государственного управления, особенно в части полномочий, специфики государственных органов, взаимоотношений как между органами власти, так и государственных органов с гражданами.

6. Следует отказаться от авторитарных методов управления. Управленческий дух и атмосфера сложились в условиях командно-плановой экономики, в некоторой степени методы остаются такими же и сегодня. Новые организационные формы не

¹² См.: Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 2003.

соответствуют старому содержанию управленческих отношений в государственном аппарате.

Заслуживает внимания проектное управление.

7. Недостаточно отработана вертикаль власти в стране, остаются спорными многие вопросы взаимодействия федеральных и республиканских (субъектов Федерации) органов управления. В большинстве таких случаев проигрывает население, общество в целом. В этой атмосфере федеральные, республиканские и областные органы получают возможность уходить от ответственности, перекалывая друг на друга свои промахи и недоработки.

8. Недостаточный уровень образования и квалификации государственных служащих. Многие из сотрудников не имеют профессионального образования по профилю работы, хотя степень важности, ответственности очевидна. Работа в данном направлении уже ведется. Создан резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента РФ. По состоянию на декабрь 2016 г., в состав президентского резерва вошли 135 человек, имеющих достаточный управленческий опыт и необходимые профессиональные и личностные качества¹³.

Кроме того, ведется работа по формированию федерального резерва управленческих кадров, которая осуществляется во исполнение Перечня поручений Президента РФ от 1 августа 2008 г. № Пр-1573.

Федеральный резерв управленческих кадров — база данных высокопрофессиональных и перспективных сотрудников федеральных органов исполнительной власти, государственных органов субъектов Федерации, а также государственных корпораций и организаций, перечень которых определяется Правительством РФ, рекомендованных в установленном порядке руководителем (первым лицом) соответствующего государственного органа и организации.

По состоянию на 12 июля 2017 г., число лиц, включенных в федеральный резерв управленческих кадров, составляет 1959 человек¹⁴.

9. Непрофессионализм сотрудников государственного управления компенсируется их количеством. В основном это не столько физическое увеличение штата государственного аппарата, сколько неудачное соотношение элементов управленческой вертикали. Последнее имеет место не только на региональном и местном уровнях, что в некоторых

случаях является необходимостью для укрепления самостоятельности этих звеньев управления, расширением их функций, но и на уровне центральных и территориальных аппаратов федеральных органов государственной власти.

10. Неэффективная структура государственных органов. На сегодняшний день нет системности, отсутствует концептуальный характер многочисленных преобразований, приводящих зачастую к дезорганизации государственного аппарата, неустойчивости государственных структур.

11. Дальнейшее совершенствование государственного управления непосредственно связано с преодолением коррупции. Законодательный вакуум в вопросах государственного управления приводит к дублированию органов и полномочий, к увеличению государственного аппарата, а чем больше и сложнее бюрократический аппарат, тем больше возможностей открывается для коррупции. Мы не говорим, что это единственная причина возникновения и существования коррупции, однако убеждены, что пока не будут оптимизированы вопросы государственного управления, пока в основе формирования государственного аппарата не будут лежать государственно-управленческие функции, выражающие баланс интересов всех участников процесса управления, любые механизмы борьбы с коррупцией желаемого результата не дадут.

12. Необходимость повышения престижа государственных органов; масштабы отчуждения людей от государственного аппарата в целом, по некоторым оценкам, даже превосходят соответствующий уровень недоверия, зафиксированный специалистами в последние годы существования СССР.

Государственное управление органически связано с исторической судьбой самого государства. Преждевременное, искусственное свертывание функций государства было бы серьезной ошибкой, запустило бы катастрофический сценарий нарастания хаотической динамики социальных процессов и конструкций. Только выполнив свою историческую миссию, решив все основные задачи, стоящие перед ним, государство в перспективе уступит место иным институтам власти. Тогда (и только тогда!) произойдет неизбежная трансформация государственного управления.

Государство по-прежнему обладает мощным созидательным потенциалом, который может и должен быть использован в интересах народа. Существование гражданского общества и государства, институционально организованных, — историческая

¹³ См.: URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/53218>

¹⁴ См.: URL: <http://www.gossluzhba.gov.ru/Rezerv>

неизбежность. Поэтому недопустимо их противопоставление, тем более противоборство, перетягивание управленческих канатов. Успешное демократическое развитие страны, благополучие и процветание народа могут быть достигнуты лишь при обеспечении оптимального динамического взаимодействия между ними. Именно укрепление государства как цивилизационного достижения, самоценного политического инструмента власти, организующего начала жизни народов России, совершенствование государственного аппарата в аспекте оптимизации его управленческих возможностей позволят смотреть

в будущее с оптимизмом. Только государство способно обеспечить народовластие в его непосредственных и представительных формах. Только государство, эффективно используя свои ресурсы, способно в максимально возможной степени обеспечить права и свободы человека, их реальность и гарантированность.

Авторы видели свою задачу не в адвокатиrowании государства и государственного управления, а стремились высказать дополнительные аргументы в обоснование объективной необходимости и ведущей роли их в политической системе России.

PUBLIC ADMINISTRATION AS THE FORM OF STATE ACTIVITY: THE SOVIET EXPERIENCE AND CONTEMPORARY PROBLEMS

© 2018 V. O. Luchin¹, A. L. Mironov^{2,*}

¹Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation (retired), Moscow

²*Vestnik of the Moscow University of the MIA of Russia;*

Bulletin of economic security, Moscow

*E-mail: arturmironov@yandex.ru

Received 21.12.2017

For understanding the public administration system in Russia, its transformation from Soviet (administrative command) to the modern (from the point of view of the provisional determination, not quality) with elements of a market economy, a democratic model, you should understand the causes and factors that served as the basis for reforming the entire state power in Russia, including public administration.

Public administration in the past was enshrined in the Constitution and more than 70 were widely used in the practice of state-building, legislation and domestic scientific literature, giving rise to the provision of this form of state activity. In the Constitution of Russia of 1993 was used a new term — “Executive power.” The former structure of the public administration system was virtually destroyed. The authors believe that the destruction of the conceptual foundations of public administration as a separate branch of state activities was erroneous. We proceed from the understanding of the state and public administration as objectively necessary, the most effective mechanism of protection and implementation of the national policy, protection of national interests and integrity of the Russian Federation of its sovereignty.

Key words: Constitution, state, public administration, government, Executive power.