

# РАЗДЕЛ 5. ОТКРЫТОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ, ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

*Авдеев Д. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Тюменский государственный университет*

*d.a.avdeev@utmn.ru*

УДК 342.3

## СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

**Аннотация.** В статье анализируется современное состояние управленческих процессов в Российской Федерации, выявляются особенности государственного управления на современном этапе развития. Автор указывает на непосредственное влияние организации российской системы публичной власти с ее характерными свойствами — централизацией и концентрацией компетенционных полномочий в одном центре на развитие государственного управления. На основе чего предлагает собственное видение дальнейших перспектив государственного управления в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** государственное управление, публичная власть, форма правления, система высших органов государственной власти.

Государственное управление представляет собой сложный многоаспектный процесс, основным назначением которого является эффективная реализация политики, проводимая органами публичной власти различного вида и уровня. При этом цели самой государственной политики многообразны и зависят от разных причин и оснований. Применительно к российскому государству, с учетом исторической эволюции отечественных государственно-правовых институтов, можно выявить, различные цели на в тот или иной период развития российского государства и права.

На протяжении всего развития отечественного государственного управления можно выявить определенного рода тенденции, которые оказывали существенное влияние на организацию публичной власти. Благодаря различным факторам и обстоятельствам шло формирование российской модели государственного управления с присущими ему характерными свойствами и признаками. К примеру, в эпоху правления Петра I, как замечает Н. П. Носова, качественно новыми чертами по сравнению с петровской и всей имперской административной системы по сравнению «с приказной системой Московского государства стали унификация, централизация и дифференциация функций аппарата управления, а также известная его милитаризация, свойственная вообще абсолютистским режимам. Административные реформы Петра, воплощающие в себе догоняющее развитие, модернизацию и европеизацию, выступали первыми в ряду подобных преобразований Нового времени, обнаруживая ряд устойчивых признаков, которые прослеживаются в реформах России и других стран вплоть до настоящего времени» [1, с. 93].

После Октябрьской революции 1917 года, государственная политика и управление в России были ориентированы на воплощение идей социализма и построение, в конечном счете, коммунистического общества. В результате революции в России произошла кардинальная трансформация публичной власти, была изменена существенным образом, а точнее создана новая, система органов государственной власти в основе которой были положены принципы демократического централизма, сосредоточения

исполнительно-распорядительных полномочий и законодательных функций в одних органах власти, приоритет публично-общественных интересов и ценностей над интересами и ценностями частного порядка. В связи с этим отрицался принцип разделения властей, пропагандировался примат государственно-общественных интересов над частными.

Однако, советская система не выдержала натиска либерально-демократических преобразований, которые берут свое начало с конца 80-х годов, получившие обобщенное название «перестройка», целью которой была демократизация и либерализация общественных процессов, вызванных падением «железного занавеса» между Западным миром и странами социалистического лагеря. С этого времени и в последующим процессы модернизации государственного управления в стране начинают существенно прогрессировать. Развал Советского Союза, провозглашение государственной независимости России 12 июня 1990 года, образование 8 декабря 1991 года Содружества независимых государств ознаменовали очередной этап в развитии отечественного государственного управления, что нашло отражение в работе Конституционного Собрания по разработке проекта Конституции Российской Федерации.

Принятие 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации положило начало не только обновлению законодательной базы, а главное, реформированию системы организации публичной власти. К числу нововведений конституционного характера, касающихся государственного управления, можно отнести следующие: провозглашение принципа разделения властей, разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, самостоятельность органов местного самоуправления и их не вхождение в систему органов государственной власти, единство системы государственной власти, верховенство Конституции и федерального законодательства и т. д.

Таким образом, в настоящее время, начиная с конца 80-х и начала 90-х годов прошлого века, в России опять изменился вектор развития отечественных государственно-правовых институтов в связи с модернизацией политико-правовых и социально-экономических отношений, ориентированных на построение в России правового демократического федеративного государства с республиканской формой правления, вид которой не указан в Конституции Российской Федерации. Неконкретизированность отечественной формы правления порождает множество проблем в сфере организации публичной власти как на федеральном, так и на региональном (субъектном) уровнях [2].

Однако, несмотря на то, что российскую форму правления сложно идентифицировать и, в этой связи в отечественной юридической науке встречаются различные позиции, тем не менее, большинство исследователей отмечают концентрацию властных полномочий в руках Президента Российской Федерации. Централизация и единоначалие продолжают оставаться основными характерными свойствами публичной власти в России на всех уровнях ее организации и функционирования.

Данное обстоятельство не может не оказывать влияние на проводимую государственную политику, определяя ее эффективность и результативность. При этом, стоит отметить немаловажный факт, что сама по себе излишняя централизация и концентрированность компетенционных полномочий в одном центре вовсе еще не означает несовершенство государственного управления. Другой вопрос насколько данное сосредоточение властных полномочий имеет конституционный характер и определяет эффективность государственного управления на современном этапе развития. Не стоит забывать о том, что в ходе реформирования публичной власти следует учитывать, что нельзя провозглашать, а тем более реализовывать исключаящие друг друга, по своей сущности, принципы управления. В частности, полагаем, что «несовместимо применение в государственном управлении взаимоисключающих методов — централизации и самоуправления или же демократизации способов управления и формализм при их осуществлении» [3, с. 9].

Следовательно, какие бы преобразования системы публичной власти не происходили, ключевое предназначение государственного управления заключается, по нашему мнению, в решении задач социально-экономического развития, грамотного распределения материально-финансовых ресурсов, гармонизации общественных отношений в различных сферах жизнедеятельности социума, позволяющих избегать различного рода конфликты на национальной, религиозной, языковой почве, способствовать стабилизации и эффективному эволюционированию системы государственного и муниципального управления. Для обеспечения этих и других не менее важных задач, необходима эффективно функционирующая гармонично сбалансированная система органов публичной власти в основе организации и деятельности которой лежат конституционные принципы. В этой связи государственное управление следует рассматривать как эволюционно изменчивый непрерывный процесс модернизации системы

органов власти и управления, учитывающий влияние различного рода политико-правовых и социально-экономических факторов и условий, как внешнего, так и внутреннего характера.

Своевременное реагирование на процессы изменения общественно-политических и социально-экономических индикаторов позволяет избежать скачкообразного спонтанного развития в сфере государственного строительства. Необходимо понимать, что принятие тех или иных мер (проведения ряда реформ), должно способствовать нормализации процесса государственного управления, его эволюционной трансформации, в свою очередь поспешность их (мер) внедрения (незаконченность проводимых реформ), невыверенные экономическими предположениями и прогнозами дальнейшего развития событий могут усугубить или же вызвать нежелательные последствия. Следовательно, процесс государственного управления должен иметь цели и задачи, решение которых позволит достичь определенных социально-экономических показателей и критериев развития государства и общества.

Эффективность публичного управления во многом определяется формой организации государственной власти. Именно форма государственного правления и форма государственно-территориального устройства предопределяют систему органов публичной власти различного рода и вида, их компетенционные полномочия, порядок их образования (формирования), основу взаимодействия между собой, а также возможность участия граждан в процессе публичного управления и каким бы то ни было образом оказывать влияние на организацию и деятельность органов публичной власти различного уровня. В этом аспекте форма правления и государственно-территориального устройства представляют собой взаимосвязанные компоненты организации публичной власти. Если же форма государственного правления раскрывает организацию органов власти, их компетенцию, систему их взаимоотношений между собой, порядок их образования (формирования), то форма государственно-территориального устройства показывает, как публичная власть организуется в территориальном аспекте. Иными словами, как организована государственно-территориальное устройство страны, каковы принципы координации и сотрудничества тех или иных административно-территориальных единиц как между собой, так и с центральными органами власти и управления.

В этом смысле следует говорить, что организация государственной власти должна учитывать ряд факторов и условий, которые оказывают существенное влияние на выбор той или иной модели государственного управления. К таким детерминантам следует отнести и географическое положение государства, его национальный состав, исторические условия эволюции государственно-правовых институтов, состояние и развитие экономики и т. д. Важную роль стало играть уровень правосознания и правовой культуры граждан. Нельзя не согласиться, ставшим, по нашему мнению, уже, аксиоматичным замечанием известного русского философа И. А. Ильина, что «форма правления в государстве определяется прежде всего монархическим или республиканским правосознанием народа. «Каждый народ и каждая страна, — писал И. А. Ильин, — есть живая индивидуальность со своими особыми данными, со своей неповторимой историей, душой и природой», именно поэтому «каждому народу причитается своя, особая, индивидуальная государственная форма и конституция, со соответствующая ему и только ему» [4, с. 31].

Классик немецкой философской мысли Георг Вильгельм Фридрих Гегель утверждал, что «народ должен почувствовать, что его государственное устройство соответствует его праву и его состоянию, в противном случае оно может, правда, быть внешне наличным, но не будет иметь ни значения ни ценности» [5, с. 274].

Не последнюю роль среди факторов, оказывающих влияние на форму государства оказывают и культурно-нравственные представления социума о способах и функциональной деятельности органов публичной власти, что позволяет также выделять различные их модели. Так, по мнению Б. А. Осипяна, «в основе разнообразных типов и форм государства и их разновидностей лежат определенные религиозные и идеологические мировоззрения тех или иных народов в конкретные времена, в конкретных пространствах и жизненных обстоятельствах.... Поэтому традиционная религия как надсознательная внутренняя конституция каждого народа может играть и в действительности играет довольно заметную роль в установлении той или иной формы его государственного правления» [6, с. 33].

Таким образом, нельзя устанавливать ту или иную форму государственного правления, равно как выбирать модель организации публичной власти, без учета вышеназванных и иных факторов, способствующих, в свою очередь, оказывать влияние на функционирование органов власти и управления. Сочетание детерминирующих обстоятельств с формой государственного правления и государственно-территориальной организацией публичной власти, будет задавать вектор дальнейшего развития

и совершенствования организации государственного управления в целом и, определять в конечном итоге, эффективность деятельности органов власти и управления различного уровня и рода, в частности. Следовательно, очень важно при выборе той или иной модели государственного управления учитывать значимость вышеуказанных обстоятельств, равно как и зарубежный опыт, который может быть адаптирован или заимствован в той или иной степени для улучшения отечественного процесса государственного управления.

Дальнейшее развитие государственного управления в Российской Федерации будет во многом зависеть от конституционно-правовых корреляций, содержанием которых станет рассредоточение властных компетенционных полномочий высших органов государственной власти как на федеральном, так и региональном (субъектном) уровнях, установление юридической ответственности за результаты деятельности органов публичной власти различного уровня и вида, а закрепление социально-экономических показателей как критериев оценки эффективности деятельности органов публичной власти. Это и многое другое будет способствовать повышению качества государственного управления в России.

### **Список литературы**

1. Носова, Н. П. Государственные институты России в IX-XX вв. (опыт Истории государственного управления): учебник / Н. П. Носова. — 2-е изд., доп. — Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2010.
2. Авдеев, Д. А. Современная форма правления России / Д. А. Авдеев // Российское право: образование, практика, наука. — 2016. — № 6 (96).
3. Авдеев, Д. А. Форма и содержание государства как политико-правовая гармония / Д. А. Авдеев // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2012. — № 4 (18).
4. Ильин, И. А. Почему мы верим в России: сочинения / И. А. Ильин. — М.: Эксмо, 2006.
5. Гегель, Г. Политические произведения / Г. Гегель. — М., 1978.
6. Осипян, Б. А. Причины разнообразия форм государственного правления и устройства // Совр. право. — 2009. — № 1.