АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

ЕЛЕНА ВАЛЕРЬЕВНА ВИНОГРАДОВА

Институт государства и права Российской академии наук
119019, Российская Федерация, Москва, ул. Знаменка, д. 10
E-mail: evsfrf@gmail.com
SPIN-код: 8022-0021

ИННА ЛЕОНИДОВНА ДАНИЛЕВСКАЯ

Институт государства и права Российской академии наук
119019, Российская Федерация, Москва, ул. Знаменка, д. 10
E-mail: danilewskaia.inna@yandex.ru
SPIN-код: 6990-8150

ГЕОРГИЙ СЕРГЕЕВИЧ ПАТЮЛИН

Институт государства и права Российской академии наук
119019, Российская Федерация, Москва, ул. Знаменка, д. 10
E-mail: g.patulin@gmail.com
SPIN-код: 1749-7436

DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-4-vinogradova-danilevskaya-patiulin

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В ГОСУДАРСТВЕННО- ПРАВОВОМ ДИЗАЙНЕ РОССИИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Аннотация. История становления и формирования исполнительной власти российского государства уходит в глубину веков. Это обусловлено тем, что именно верховная, правительственная власть изначально являлась силой, напрямую связанной не только с государством, но и со всеми общественными институтами. Принципы функционирования исполнительной власти, методы и формы государственного регулирования, продуктивность взаимодействия ее систем управления с гражданским обществом представляют собой особый интерес для ученых-конституционалистов, так как способствуют формированию эффективной и созидательной государственной политики во всех ключевых сферах жизни общества и жизнедеятельности самого государства.

Ключевые слова: Россия, публичная власть, органы исполнительной власти, исполнительная власть, история государства

ELENA V. VINOGRADOVA

Institute of state and law of the Russian Academy of Sciences
10, Znamenka str., Moscow, 119019, Russian Federation
E-mail: evsfrf@gmail.com
SPIN code: 8022-0021

INNA L. DANILEVSKAYA

Institute of state and law of the Russian Academy of Sciences
10, Znamenka str., Moscow, 119019, Russian Federation
E-mail: danilewskaia.inna@yandex.ru
SPIN code: 6990-8150

GEORGY S. PATULIN

Institute of state and law of the Russian Academy of Sciences
10, Znamenka str., Moscow, 119019, Russian Federation
E-mail: g.patulin@gmail.com
SPIN code: 1749-7436

EXECUTIVE AUTHORITY IN THE STATE-LEGAL DESIGN OF RUSSIA: HISTORICAL ASPECTS EXECUTIVE AUTHORITY IN THE STATE-LEGAL DESIGN OF RUSSIA: HISTORICAL ASPECT

Abstract. The history of establishing and developing the executive branch of the Russian state goes back to the old times. This is due to the fact that it was the supreme, governmental power that was originally a force directly associated not only with the state, but also with all public institutions. The principles of functioning of the executive branch, methods and forms of state regulation, and the efficiency of networking between the related management systems and the civil society are of particular interest to constitutional scholars, as they contribute to the formation of an effective and creative state policy in all key areas of the community life and viability of the state itself.

Keywords: Russia, public power, executive authorities, executive branch, history of the state

Современное видение эффективного развития государства может строиться на рассмотрении общества с точки зрения совокупности взаимосвязанных социальных систем¹. В настоящее время для подавляющего большинства политических систем характерна высокая степень структурной дифференциации, обуславливающая специализацию ее элементов². На протяжении всей истории создание и функционирование органов власти представляют большой интерес для исследователей. Для многих стран, и Россия здесь не исключение, классическая теория разделения властей предоставляет пространство для поиска новых моделей, позволяющих функционировать органам законодательной, судебной и исполнительной власти эффективно. Трансформация Российского политического дизайна, закрепленная Законом 2020 г. о поправке к Конституции, в рамках предложенной модели публичной власти обусловила повышенный интерес к теоретическим исследованиям эволюции органов власти, которые предопределяют необходимость их исторического анализа. В этой связи актуальным видится изучение истории деятельности российского правительства, занимающего одно из центральных мест в исполнительной власти. Это можно считать закономерным, поскольку именно верховная, правительственная власть изначально являлась своеобразной организующей силой, напрямую связанной не только с государством, но и со всеми структурами общественной жизни, правовая природа ее государственного и социального авторитета формировала и создала властеотношения и народное единство. Принципы функционирования исполнительной власти, методы и формы государственного регулирования, продуктивность взаимодействия ее систем управления с гражданским обществом в конечном итоге формируют эффективную и созидательную государственную политику во всех ключевых сферах жизни общества и жизнедеятельности самого государства. Российский конституционалист Н.Н. Лазаревский отмечал, что качества и недостатки исполнительной власти, отражаясь на жизни людей, на национальном укладе, имеют большое значение для судьбы государства, обосновывая этот тезис рассуждениями, что недовольство народа вполне естественно обращается именно против этой сферы государственной деятельности³.

¹ См.: *Morgenthau H. Politics Among Nations*, 7th ed. New York, 2006. P. 5.

² См.: *Chilcote R. Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm Reconsidered*. Boulder, 1994. P. 215.

³ См.: *Лазаревский Н.Н. Лекции по русскому государственному праву*. Т. 1. Конституционное право. СПб., 1908. С. 59–60.

История становления и формирования исполнительной власти российского государства уходит в глубину веков. Функции исполнительной, а ранее центральной, верховной или административной власти осуществлялись в России монархом, различными высшими должностными лицами и государственными учреждениями, которые нельзя однозначно отнести к той или иной ветви государственной власти. Определенный этап исторического развития российской государственности формировал специфику иерархии этих органов, структуру, объем их компетенции и статус должностных лиц. Выдающийся русский правовед Б.Э. Нольде писал: «Можно смело сказать, что всякий раз, как за последнее столетие в России заговаривали о каких-либо реформах в государственном строе и в государственных учреждениях, на очередь становился вопрос о Совете Министров. Судьбе угодно было, что эти искания долго оставались тщетными или приводили лишь к созданию учреждений нежизнеспособных»⁴. Однако именно в этих поисках всегда присутствовала определенная направленность найти оптимальную модель организации правительственной власти, где ключевым фактором оставалась идея сохранения государственного единства.

Придерживаясь предлагаемой исследователями периодизации развития и реформирования правительственной власти в контексте становления и развития российского государственного строительства⁵, можно остановиться на некоторых особенностях в государственном управлении центральной, верховной или административной власти России, которые, складываясь на протяжении веков, являются для нас сегодня интереснейшими источниками для изучения формирования отечественного конституционализма как государственно-правовой практики, понимания прошлых социальных и политических явлений и оценки политико-правовой природы государственных институтов современности.

Образование российского централизованного государства (XVI–XVII вв.) — время, когда сформировалась приказная система управления, был периодом феодальной раздробленности, верховная власть принадлежала верхушке феодалов — главным органом управления был князь, задачи которого заключались в ведении войны, в отправлении суда, в сборе и распределении материальных средств (виры и прода-

⁴ Нольде Б.Э. Очерки русского государственного права. СПб, 1911. С. 87.

⁵ См.: Правительство Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005. С. 26–27.

жи, дани и оброки или уклады). Построенное на этих началах управление носило более домашний или вотчинный характер, чем государственный.

С точки зрения русского государствоведа профессора А.Д. Градовского, древняя государственная жизнь представляла ряд противоречий, которые едва ли могут быть объяснены с точки зрения современных нам государственных понятий. Борьба этих противоречий, которые были связаны общими государственными идеалами и представлениями о государственном порядке, вызвала к жизни крепкий государственный строй⁶. С XV в. главными органами центрального управления являлись приказы. Преемниками приказов стали коллегии, учрежденные Петром Великим, а их заменили министерства, возникшие при Александре I. Министерства и коллегии, созданные для решения административных задач, были центральными органами управления, сменившими приказы. Вместе с тем следует отметить, что, несмотря на сходные функции, новые органы образовывались на иных, заимствованных в европейских странах административно-организационных принципах. Министерства основывали свою деятельность по аналогии с французской бюрократической системой. Для коллегий предполагалась коллегиальная система. Министерства и коллегии должны были радикально видоизменить и обновить нашу административную систему, переделать исторически сложившиеся учреждения. Приказы были оригинальным и самобытным явлением, не содержащим в основе организации каких-нибудь общих принципов, вытекающих из начала государственной пользы. Следует отметить, что интересной чертой приказного управления было смешение частного и публичного интересов. Эта отличительная черта Московского управления исчезает с началом императорского периода, при Петре I, во времена царствования которого произошли радикальные преобразования государственных учреждений. В основание организации коллегий (учреждений, целиком заимствованных из Швеции) легла сурово и последовательно проводимая царем идея государственного блага. Полномочия коллегий определялись исключительно государственными интересами. Эти полномочия распределялись между коллегиями по родовым и видовым признакам по известной логической системе⁷.

⁶ См.: *Градовский А.Д.* Собрание сочинений: В 9 т. СПб., 1899–1908. Т. I. С. 368.

⁷ См.: *Алексеев А.С.* Конспект лекций по русскому государственному праву. М., 1892. С. 351, 361.

До конца XVIII в. стали создаваться органы, осуществлявшие функции высших органов государственной власти (в 1726 г. Верховный тайный совет, которому были подчинены Сенат и Синод, в 1731 г. при императрице Анне Ивановне был учрежден Кабинет министров, состоявший из трех министров; в 1756 г. была учреждена Конференция при Высочайшем дворе, ведающая военными и иностранными делами, а также вопросами внутреннего управления).

Правительствующий Сенат — «своеобразное высшее совещательное-исполнительное учреждение с неопределенно широким кругом власти и чисто бюрократическим составом»⁸, учрежденный в 1711 г. Петром I, был постояннодействующим высшим органом, чьи решения могли быть отменены только императором. В Правительствующий Сенат входили назначавшиеся императором обер-секретарь и девять сенаторов. Являясь высшим органом государственного управления, он контролировал приказы и коллегии, но был наделен законосовещательными функциями, являясь апелляционной инстанцией для юстиц-коллегии и Поместного приказа. Для осуществления надзора за Сенатом и исполнением его актов во всей империи в 1722 г. была введена должность генерал-прокурора, о которой профессор А.С. Алексеев писал: «Реформами Петра власть была сосредоточена в одном месте, заняв которое можно было господствовать над всеми остальными. Этот орган сосредоточивал в своих руках все нити управления, его надзору и руководству были подчинены все правительственные лица и места»⁹.

По мнению русского государствоведа, профессора А.В. Романович-Славатинского, Сенат являлся важнейшим звеном в цепи наших государственных установлений, и несмотря на реформы, проходившие в нем на протяжении всей его деятельности, ему была присуща великая идея быть хранителем законов, руководящим и контролирующим все другие власти и учреждения империи. В правительственном направлении деятельности Сената ученый отмечал, в частности, «великое национальное значение» полномочий Сената по закону 1802 г. «заботиться о средствах облегчения народных нужд, об охранении законных прав каждого русского гражданина»¹⁰.

⁸ Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской империи. Одесса, 1912. С. 15.

⁹ Алексеев А.С. Указ. соч. С. 371.

¹⁰ См.: Романович-Славатинский А.В. Организация государственных учреждений и министерств. Киев, 1872. С. 216, 225.

Министерская реформа началась с издания Манифеста 4 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств» и образования особого вида присутствия — Комитета министров, не обладающего исполнительной властью, но издающего акты, исполнение которых было обязательным для министров или главноуправляющих. В 1810 г. по инициативе М.М. Сперанского, которого административисты считают первым теоретиком организации исполнительной ветви государственной власти, учреждается законосовещательный орган — Государственный Совет, занимавшийся при этом важнейшими правительственными делами, например, обсуждением законодательных проектов до их утверждения верховной властью, внешней политикой или принятием исключительных мер в вопросах внутренней политики.

Отсутствие монографических исследований, автором которых можно считать М.М. Сперанского, не исключает важности его теоретического наследия в виде записок и проектов, которое содержит глубокий анализ теоретических и практических рекомендаций. Стержень его концепции — комплексность и системность в решении проблемы организации государственной власти страны¹¹.

Возникший целым полустолетием позже Совет министров, состоявший так же, как и Комитет, из всех министров, имел значительную особенность — председателем его являлся только сам государь. Социолог-государствовед профессор В.В. Ивановский считал, что идея, положенная в основание образования органа управления как личного Совета при Императоре — Совета министров, заключалась в стремлении достичь законодательного и административного единства¹².

После преобразований 1905–1907 гг. Совет министров получил организацию и характер деятельности, приближающий его к конституционным «кабинетам», представляющим в политическом отношении одно цельное учреждение¹³. Дуалистическая система отношений между правительством и народным представительством выражалась в свободном назначении министров монархом и не из состава партий, при

¹¹ См.: *Сперанский М.М.* План государственного преобразования графа М.М. Сперанского (Введение к уложению государственных законов 1809 г.): С прил. Записки об устройстве судебных и правительственных учреждений (1803 г.), статей «О государственных установлениях», «О крепостных людях» и пермского письма к императору Александру. М., 2004; *Бачило И.Л.* Еще раз о сути административной реформы в России // История становления и современного состояния исполнительной власти в России. М., 2003. С. 13.

¹² См.: *Ивановский В.В.* Государственное право. СПб., 1913. С. 425.

¹³ См.: там же. С. 426.

этом министры имели право отказывать в ответах на интерpellации или объяснения, не подчиняясь ни Государственному Совету, ни Государственной думе, имели преимущество при составлении законопроектов. Небезынтересно, что указом от 18 февраля 1905 г. (отмененным уже 6 августа 1905 г.) рассмотрение поступавших на имя государя-императора от учреждений и частных лиц предложений, направленных на улучшение народного благосостояния и усовершенствование государственного благоустройства, было возложено на Совет министров.

После издания Манифеста «Об усовершенствовании государственного порядка» 17 октября 1905 г., документа, который в научной литературе назывался «зарей новой политической жизни»¹⁴, Совет министров сохранил центральное и господствующее место в области гражданского общего управления, оставаясь высшим совещательным органом под председательством монарха, который осуществлял управление верховное, при этом Совет министров не решал дел, подлежащих ведению Государственной думы и Государственного Совета. «Сложный аппарат» высшего управления включал в себя департаменты и присутствия Государственного Совета, Правительствующий Сенат, Святейший Синод, Комитет финансов, Опекунский совет, Военный совет, Адмиралтейств-совет и Совет министров, который в области гражданского общего управления занимал центральное и господствующее место¹⁵.

В связи с учреждением Государственной думы и приданием новых функций Государственному Совету в 1906 г. был упразднен Комитет министров, но прежняя система министерств сохранилась. Основные государственные законы 1906 г. изменили функциональное предназначение и статус Совета министров, для обеспечения компромисса между монархией и новыми общественными силами был закреплён принцип разделения властей, предполагалось, что это закроет путь антиконституционным (революционным и консервативным) тенденциям¹⁶.

После Февральской революции 1917 г. власть, в том числе и законодательную, получило Временное правительство. В Декларации о его составе и задачах указывалось, в частности, о необходимости создания «более прочного устройства исполнительной власти»¹⁷, однако реализовать это на практике оказалось невозможно, несмотря на то,

¹⁴ См.: *Ивановский В.В.* Государственное право. СПб., 1913. С. 314.

¹⁵ См.: *Грибовский В.М.* Указ. соч. С. 113.

¹⁶ См.: *Исаев И.А.* История государства и права России. М., 2006. С. 505–507.

¹⁷ См.: Декларация Временного правительства о его составе и задачах // Журнал Министерства юстиции. 1917. № 2–3. С. 6–7.

что по своему составу это правительство было самым образованным не только в России, но и в мире (31 человек имел высшее образование, из них 24 окончили университеты по специальности). Нелишним будет также отметить, что многие министры (16 человек) прошли школу российского парламентаризма, четыре министра — Керенский, Ефремов, Милюков и Церетели — ранее были руководителями фракций в Думе, 18 человек избирались гласными земств и городских дум. В составе Временного правительства было больше всего юристов (11 человек)¹⁸. В сложнейший период в отечественной истории — социально-экономический кризис, Первая мировая война, в которой участвовала Россия, и революция, образно охарактеризованная русским государствоведом и философом И.А. Ильиным как «временный общественный беспорядок, который начинается и производится ради прорыва к новому, справедливому общественному порядку»¹⁹, Временное правительство проводило активную законопроектную работу в сфере государственного строительства в целях создания в России институтов практического конституционализма. К числу основных актов, созданных в этот период, в которых нашли отражение вопросы конституционализма, относятся документы Особой Комиссии, созданной для составления проекта Основных государственных законов, акты, устанавливающие порядок выборов в парламент — Учредительное собрание, направленные на реформу местного управления и самоуправления. Однако разработанные выдающимися отечественными юристами правовые акты, содержащие идеи конституционализма, на тот период не получили поддержки общества, в котором отсутствовали уважение к праву и убежденность в возможности достижения социальной справедливости с помощью институтов власти и законов. Реформы Временного правительства прервал октябрьский переворот, направивший конституционное развитие России по иному пути²⁰.

Организация советской власти (ее структурно-функциональная конструкция) с первых дней ее существования основывалась на принципе единства государственной власти и полноты власти советских представительных учреждений. Вместе с тем данный принцип прини-

¹⁸ См.: *Ермаков В.Д.* Временное правительство (1917 г.) как феномен российской политической культуры. СПб., 2017. С. 82; *Россия в 1917 году: энциклопедия.* М., 2017. С. 186.

¹⁹ *Ильин И.А.* Родина и мы. Смоленск, 1995. С. 102.

²⁰ См.: *Данилевская И.Л.* Вопросы конституционализма в актах Временного правительства в 1917 г. // *Право и государство: теория и практика.* 2020. № 1 (181). С. 40—42.

мал различные формы и модификации своего осуществления и реализации на разных этапах советской истории. Первые советские конституции (1918–1925 гг.) при структурировании высшей власти опирались на представление о многозвенной «работающей корпорации», в рамках которой нет и не проводится строгого деления между законодательной и исполнительной деятельностью иерархически, пирамидально выстроенных звеньев. В этой конструкции советское правительство выступало как орган, наделенный законодательными и исполнительными функциями и полномочиями. Разделение полномочий внутри «работающей корпорации» в известной мере было основано на доктринально сформулированном принципе «революционной целесообразности»²¹. При диктатуре одного класса и общем руководстве единой партии пролетариата присутствовало не противопоставление властей друг другу, а техническое разделение труда между различными органами рабочего государства²².

В соответствии с ленинской концепцией полновластия Советов, первое советское правительство получило название Совет народных комиссаров (Совнарком)²³. Управление страной обеспечивалось Всероссийским съездом Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, который вместе с ВЦИК (Всероссийским центральным исполнительным комитетом) контролировал Совнарком, вплоть до смещения народных комиссаров. Впоследствии составы правительства образовывались ВЦИК. Как отмечалось советскими исследователями, презумпция компетенции Советов, как работающих представительных органов, решающих лишь основные государственные дела, обуславливала их право определять порядок и формы выполнения различных государственных функций, участвуя в государственном управлении как непосредственно, так и через подотчетные им управленческие (исполнительные) органы, с которыми Советы составляли «органическое» единство²⁴.

---

²¹ Советский государственный строй: реалии, проекты, идеи, споры (1945–1985 гг.): Монография / Под общ. ред. Ю.Л. Шульженко. М., 2012. С. 384.

²² Энциклопедия государства и права: В 3 т. / Под ред. П. Стучки. М., 1930. Т. 2. С. 198.

²³ Таким образом, не стали использовать дореволюционные термины «совет министров» и «министры», в 1946 г. Совнарком был преобразован в Совет Министров и было возвращено дореволюционное название «министерство» вместо «наркомат».

²⁴ См.: Тихомиров Ю.А. Государственная власть и проблемы управления в советском обществе: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1969. С. 24–25.

Отметим, что и Конституция СССР 1936 г., и Конституция СССР 1977 г. разделяли органы советского государства на «органы государственной власти» и «органы государственного управления» (в Конституции 1936 г. даже содержалась отдельная глава об органах государственного управления). На уровне конституционного регулирования подчеркивался подзаконный и исполнительный характер полномочий правительства. Высшим органом государственной власти назывался только Верховный Совет СССР. Совет министров, относившийся к числу органов государственного управления СССР, был не только высшим звеном в системе органов государственного управления, это был орган политического руководства²⁵.

Небезынтересно отметить, что при разработке Конституции 1977 г. были учтены многие новации и идеологические разработки проекта Конституции СССР 1964 г., созданного при Н.С. Хрущеве, в котором, в частности, была сформулирована и воплощена новая концепция института советского правительства, основанная на идейных требованиях общенародного государства. Так, согласно конституционному проекту 1964 г. любой относящийся к ведению Союза ССР вопрос государственного устройства, социально-культурного или хозяйственного строительства был вправе принять к своему рассмотрению законодательный, распорядительный и контрольный орган — Верховный Народный Совет СССР, т.е., по существу, он был наделен правом вмешаться по своему усмотрению в деятельность правительства — исполнительного и распорядительного органа (в проекте он назывался «Правительственный Совет»)²⁶. Проект содержал обновленный статус Коммунистической партии как высшей формы политической организации в обществе и государстве, и впоследствии норма о руководящей и направляющей силе советского общества в виде Коммунистической партии Советского Союза, являвшейся ядром политической системы страны, государственных и общественных организаций, была закреплена в Конституции СССР 1977 г.

Коренные изменения в системе государственной власти, возникновение новых форм и структур были обусловлены процессами, происходившими в нашей стране во второй половине 80-х гг. XX в. под лозунгами «перестройки», «плюрализма» и «гласности». Система

---

²⁵ Советский государственный строй: реалии, проекты, идеи, споры (1917–1940 гг.): Монография / Под общ. ред. Ю.Л. Шульженко. М., 2010. С. 310; *Лазарев Б.М.* Совет Министров. М., 1980. С. 29–30.

²⁶ РГАНИ. Ф.5. Оп. 30. Д. 445. Л. 2–90.

управления нуждалась в основах, которые должны были быть сформулированы на уровне Основного закона. На начальном этапе перестройку трактовали как «глубокие, подлинно революционные изменения» во всех областях жизни общества, главная цель которых — «придать социализму современные формы»²⁷, а в конечном итоге глубина этих процессов разрушила основание всей советской системы и привела к распаду великого государства. Крушение Союза ССР сопровождалось серьезной критикой разрушающегося государственного управления, которое было порождением плановой управляемой экономики, взаимосвязанной с бюрократическим централизованным руководством и традиционной манерой партийного вмешательства²⁸.

На фоне снижения партийного влияния начался процесс переоценки взглядов, появления в общественном сознании предпосылок конституционализма, формирующих новое конституционно-правовое пространство российской государственности. В истории конституционного развития страны, в становлении отечественного демократического конституционализма остался опубликованный в 1989 г. проект «Конституции Союза Советских Республик Европы и Азии», созданный всемирно известным ученым-физиком, академиком и нобелевским лауреатом А.Д. Сахаровым, в тот период народным депутатом СССР и членом Конституционной Комиссии Первого Съезда народных депутатов СССР под председательством М.С. Горбачева²⁹. Нормы конституционного проекта, безусловно, отражали гуманистическое мировоззрение ученого: мировые цели выживания человечества, сохранение глобального мира должны были иметь приоритет над личными целями, так же, как и над государственными, национальными, классовыми, партийными и другими. Встречное сближение, основанное на плюралистических подходах — конвергенцию, он считал единственным приемлемым подходом для решения глобальных проблем. Политическим выражением такого сближения должно было стать создание в будущем Мирового правительства³⁰. Проект предусматривал формирование системы государственной власти на основе

²⁷ Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 3.

²⁸ См.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 30—31.

²⁹ См.: Виноградова Е.В., Данилевская И.Л. Конституция, которой не было // Образование и право. 2019. № 7. С. 19—24.

³⁰ См.: Проект «Конституции Союза Советских Республик Европы и Азии» // Сахаров А.Д. Тревога и надежда. М., 1991. С. 266—276.

приоритета прав личности, принципов правовой государственности. Оригинальным являлось авторское понимание принципа разделения властей: всей полнотой высшей власти в стране, не разделяющей ее с руководящими органами какой-либо партии, должен был обладать Президент — Глава Центрального Правительства Союза, в структуру которого включались Съезд народных депутатов Союза (обладающий высшей законодательной властью), Совет Министров Союза и Верховный Суд Союза.

Этот проект, наряду с другими, был частью осмысления новой конституционно-правовой реальности, которая вступала в противоречие с действующей моделью, создавая предпосылки для формирования соответствующих требованиям времени органов государственной власти.

Первые годы после распада Союза СССР (1991–1993) были сложным временем поисков новых и продуктивных форм структурирования институтов государственной власти, в том числе и правительства. Одним из этапов становления нового для России института президентства был поиск его места в системе власти. Экспертами Конституционной комиссии обсуждалась конкретизация института президентства в части либо наделения главы государства полномочием главы исполнительной власти, либо закреплением парламентской республики, где исполнительная власть назначается парламентом и ответственна перед ним. По мнению В.Д. Зорькина, гораздо опаснее, чем усиление исполнительной власти, пытаться «смешать» два эти типа республики. Во Франции Конституция, совместившая сильную фигуру президента с парламентским принципом формирования правительства, при одних исторических условиях (президент и премьер — из одной партии) неограниченно усиливает фактическую власть президента, а при противостоянии президента, парламента (и, соответственно, правительства) может завести страну в тупик. Вот почему, по мнению В.Д. Зорькина, в наших условиях необходима сильная и эффективная президентская власть³¹, и переход к «чисто» парламентской республике в условиях отсутствия развитой многопартийности неминуемо приведет к непрерывной политической чехарде. Гораздо эффективнее, безопаснее и стабильнее является система, близкая

---

³¹ Здесь нельзя не упомянуть о позиции ряда ученых, согласно которой политический лидер является главным субъектом государственно-правовых отношений. См.: *Freedman L. The age of liberal wars // Review of International Studies. 2005. № 31(S1). P. 93–107.*

к американской, когда президент, избираемый народом, — глава исполнительной власти³².

В 1991 г. был принят Закон «О Президенте РСФСР»³³, в нем было установлено, что главой исполнительной власти является Президент РСФСР, который назначается с согласия Верховного Совета РСФСР. Однако эта модель не была воспринята конституционным законодателем. Но попытки применять разные форматы, предопределяющие эффективность исполнительной власти, продолжались.

Сложные процессы, проходящие в стране, потребовали укрепления стабильности системы органов государственной власти. Съездом народных депутатов РСФСР 1 ноября 1991 г. было принято постановление «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы». В нем до 1 декабря 1992 г. устанавливался запрет на проведение выборов представительных и исполнительных государственных органов всех уровней³⁴. Президент был наделен правом самостоятельно решать вопросы реорганизации структуры высших органов исполнительной власти³⁵. В 1992 г. Президент издает Указ «Об упорядочении системы государственного управления»³⁶. В нем было определено, что в целях упорядочения системы государственного управления, в том числе упрощения ее структуры и сокращения аппарата, к центральным органам исполнительной власти, подчиненным Президенту и Правительству, отнесены министерства, государственные комитеты, федеральные службы и агентства; комитеты при Президенте, Правительстве, министерствах.

Конституционная комиссия в рамках проводимой конституционной реформы (1990—1993 гг.) в качестве основы для разработки Конституции использовала Декларацию о государственном суверенитете, принятую на Съезде народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г.

---

³² См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.) / Под общ. ред. О.Г. Румянцева: В 6 т. Т. 1: 1990 год. М., 2007. С. 104—105.

³³ Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1098-1 «О Президенте РСФСР» // Ведомости ВСНД РСФСР. 1991. № 17. Ст. 512.

³⁴ Исключение предусматривалось для выборов народных депутатов вместо выбывших и ранее назначенных выборов президентов и Верховных Советов республик в составе РСФСР.

³⁵ Постановление СНД РСФСР от 1 ноября 1991 г. № 1830-1 «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1455.

³⁶ Указ Президента РФ от 12 мая 1992 г. № 511 «Об упорядочении системы государственного управления» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 21. Ст. 1160.

В ней в качестве одного из важнейших принципов функционирования РСФСР как правового государства стало разделение законодательной, исполнительной и судебной властей, провозглашенное п. 13 Декларации. Закрепление конституционной нормы о разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную определило место исполнительной власти как основополагающего механизма в государственном управлении, ее соотношение и баланс с другими ветвями государственной власти.

В связи с принятием 12 декабря 1993 г. Конституции РФ возникла необходимость приведения в соответствие с ее положениями структуры исполнительной власти Российской Федерации. Указом Президента РФ Совет Министров — Правительство РФ был преобразован в Правительство РФ³⁷.

С принятием в декабре 1993 г. Закона «О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации»³⁸ органом исполнительной власти, подотчетным Съезду народных депутатов, Верховному Совету и Президенту, является Совет Министров — Правительство РФ. Он был наделен правом решать вопросы государственного управления, отнесенные в соответствии с положениями Конституции и законами к ведению Российской Федерации, являясь коллегиальным органом, возглавляющим систему органов государственного управления и обеспечивающим их согласованную деятельность. Кроме того, за ним закреплялось право законодательной инициативы. Проблемы формирования сильной власти отразились в законодательстве того периода, в котором устанавливалось, что Председатель этого органа назначался на должность Президентом, но с согласия парламента, его назначение утверждается Съездом народных депутатов. И при его несогласии с кандидатурой, представленной Президентом, или неутверждении ее Съездом народных депутатов Президент вправе назначить на срок до трех месяцев временно исполняющего обязанности Председателя Правительства и до истечения этого срока обязан представить другую кандидатуру. Решение об отставке Совета Министров принадлежало Съезду народных депутатов или Верховному Совету путем выражения недоверия Правительству. Президент мог инициировать вопрос об отставке Правительства только при наличии согласия Верховного Сове-

³⁷ Указ Президента РФ от 23 декабря 1993 г. № 2277 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5080.

³⁸ Закон РФ от 22 декабря 1992 г. № 4174-1 «О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 1. Ст. 14.

та. В 1997 г. после принятия Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» порядок существенно изменился.

Структура и система органов исполнительной власти в Российской Федерации за предшествующие конституционной реформе 2020 г. четверть века менялись, отражая существующие в стране потребности, обуславливающие задачи, решение которых возможно при наличии эффективно действующей модели исполнительной власти в демократическом, правовом государстве, каким позиционируется современная Россия. Проведенное исследование отечественной истории становления исполнительной власти — необходимый этап для предстоящих исследований, направленных на институционализацию Правительства РФ в системе органов публичной власти с учетом права (в особенности государственного, конституционного) как центрального фактора, скрепляющего и институционализирующего состояние и развитие социума³⁹.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Алексеев А.С. Конспект лекций по русскому государственному праву ординарного профессора Императорского Московского университета А.С. Алексеева. М.: Тип. А.А. Гатцука, 1892.

Бачило И.Л. Еще раз о сути административной реформы в России // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М.: Новая Правовая культура, 2003.

Виноградова Е.В., Данилевская И.Л. Конституция, которой не было // Образование и право. 2019. № 7. С. 19–23.

Градовский А.Д. Собрание сочинений: В 9 т. Т. 1. СПб.: Типография М. Стасюлевича, 1899–1908.

Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской империи. Одесса: Тип. «Техник», 1912.

Данилевская И.Л. Вопросы конституционализма в актах Временного правительства в 1917 г. // Право и государство: теория и практика. 2020. № 1 (181). С. 40–42.

Ермаков В.Д. Временное правительство (1917 г.) как феномен российской политической культуры. СПб.: Аврора, 2017.

Ильин И.А. Родина и мы. Смоленск: Посох, 1995.

Исаев И.А. История государства и права России. М.: Проспект, 2017.

---

³⁹ См.: *Савенков А.Н.* Государство и право в период кризиса современной цивилизации. М., 2020. С. 82.

Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юридическая литература, 1988.

Лазарев Б.М. Совет Министров. М.: Знание, 1980.

Лазаревский Н.Н. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право. СПб.: Тип. «Слово», 1908.

Нольде Б.Э. Очерки русского государственного права. СПб.: Тип. Правда. 1911.

Правительство Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, 2005.

Романович-Славатинский А.В. Организация государственных учреждений и министерств. Киев: Университет. тип., 1872.

Россия в 1917 году: энциклопедия / Отв. ред. А.К. Сорокин. М.: Политическая энциклопедия, 2017.

Савенков А.Н. Государство и право в период кризиса современной цивилизации. М.: Проспект, 2020.

Сахаров А.Д. Тревога и надежда. 2-е изд. М.: «Интер — Версо», 1991.

Советский государственный строй: реалии, проекты, идеи, споры (1945–1985 гг.): Монография / Под общ. ред. Ю.Л. Шульженко. М.: Институт государства и права РАН, 2012.

Советский государственный строй: реалии, проекты, идеи, споры (1917–1940 гг.): Монография / Под общ. ред. Ю.Л. Шульженко. М.: Институт государства и права РАН, МАЭП, 2010.

Сперанский М.М. План государственного преобразования графа М.М. Сперанского (Введение к уложению государственных законов 1809 г.): С прил. Записки об устройстве судебных и правительственных учреждений (1803 г.), статей «О государственных установлениях», «О крепостных людях» и пермского письма к императору Александру. М.: Русская мысль, 1905.

Тихомиров Ю.А. Государственная власть и проблемы управления в советском обществе: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М.: Институт государства и права АН СССР, 1969.

Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М.: Юринформ-центр, 1998.

Энциклопедия государства и права / Под ред. П. Стучки: В 3 т. Т. 2. М.: Издательство Коммунистической Академии, 1930.

Chilcote R. Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm Reconsidered. Boulder: Westview Press, 1994.

Freedman L. The age of liberal wars // Review of International Studies. 2005. 31(S1). P. 93–107.

Morgenthau H. Politics Among Nations. 7th ed. New York: McGraw Hill Higher Education, 2006.

REFERENCES

Alekseev, A.S. (1892). *Konspekt lektsii po russkomu gosudarstvennomu pravu ordinarnogo professora Imperatorskogo Moskovskogo universiteta A.S. Alekseeva* [Russian

State Law Lecture Notes of the Ordinary Professor of the Imperial Moscow University A.S. Alekseev]. Moscow: Tipografiya A.A. Gattsuka. (in Russ.).

Bachilo, I.L. (2003). Eshche raz o suti administrativnoi reformy v Rossii [Once again about the Essence of Administrative Reform in Russia]. In: *Istoriya stanovleniya i sovremennoe sostoyanie ispolnitel'noi vlasti v Rossii* [History of Formation and the Current State of Executive Power in Russia]. Moscow: Novaya Pravovaya kul'tura. (in Russ.).

Chilcote, R. (1994). *Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm Reconsidered*. Boulder: Westview Press. (in Eng.).

Danilevskaya, I.L. (2020). Voprosy konstitutsionalizma v aktakh Vremennogo pravitel'stva v 1917 g. [Issues of Constitutionalism in the Acts of the Provisional Government in 1917]. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika* [Law and State: Theory and Practice], 1 (181), pp. 40–42. (in Russ.).

Ermakov, V.D. (2017). *Vremennoe pravitel'stvo (1917 g.) kak fenomen rossiiskoi politicheskoi kul'tury* [The Provisional Government (1917) as a Phenomenon of Russian Political Culture]. Saint Petersburg: Avrora. (in Russ.).

Freedman, L. (2005). The age of liberal wars. *Review of International Studies*, 31(S1), pp. 93–107. (in Eng.).

Gradovskii, A.D. (1899–1908). *Sobranie sochinenii. T. 1–9* [Collected Works, vol. 1–9.]. Saint Petersburg: Tipografiya M. Stasyulevicha, vol. 1. (in Russ.).

Gribovskii, V.M. (1912). *Gosudarstvennoe ustroistvo i upravlenie Rossiiskoi imperii* [State Structure and Management of the Russian Empire]. Odessa., Tip. «Tekhnika». (in Russ.).

Il'in I.A. (1995). *Rodina i my* [Motherland and We]. Smolensk: Posokh. (in Russ.).

Isaev, I.A. (2017). *Istoriya gosudarstva i prava Rossii* [History of the State and Law of Russia]. Moscow: Prospekt. (in Russ.).

Khabrieva T. Ya. ed. (2005). *Pravitel'stvo Rossiiskoi Federatsii* [The Government of the Russian Federation]. Moscow: Norma. (in Russ.).

Lazarev, B.M. (1980). *Sovet Ministrov* [The Council of Ministers]. Moscow: Znanie. (in Russ.).

Lazarev, B.M. (1988). *Gosudarstvennoe upravlenie na etape perestroika* [State Management at the Stage of Perestroika]. Moscow: Yuridicheskaya literatura. (in Russ.).

Lazarevskii, N.N. (1908). *Leksii po russkomu gosudarstvennomu pravu. T.1. Konstitutsionnoe pravo* [Lectures on Russian state law. Vol. 1. Constitutional law]. Saint Petersburg: Tipografiya «Slovo». (in Russ.).

Morgenthau, H. (2006). *Politics Among Nations, 7th ed.* New York: McGraw Hill Higher Education. (in Eng.).

Nol'de, B.E. (1911). *Ocherki russkogo gosudarstvennogo prava* [Essays of Russian State Law]. Saint Petersburg: Tipografiya Pravda. (in Russ.).

Romanovich-Slavatinskii, A.V. (1872). *Organizatsiya gosudarstvennykh uchrezhdenii i ministerstv* [Organization of state Institutions and Ministries]. Kiev: Universitetskaya Tipografiya. (in Russ.).

Sakharov, A.D. (1991). *Trevoga i nadezhda. 2-e izd.* [Anxiety and Hope. 2nd ed.]. Moscow: «Inter — Verso». (in Russ.).

Savenkov A.N. (2020). *Gosudarstvo i pravo v period krizisa sovremennoi tsivilizatsii* [State and Law during the Crisis of Modern Civilization]. Moscow: Pospekt. (in Russ.).

Shul'zhenko, Yu.L. ed. (2010). *Sovetskii gosudarstvennyi stroi: realii, proekty, idei, spory (1917—1940 gg.): Monografiya* [The Soviet State System: Realities, Projects, Ideas, Disputes (1917—1940): Monograph]. Moscow: Institut gosudarstva i prava RAN, MAEP, 2010. (in Russ.).

Shul'zhenko, Yu.L. ed. (2012). *Sovetskii gosudarstvennyi stroi: realii, proekty, idei, spory (1945—1985 gg.): Monografiya* [The Soviet State System: Realities, Projects, Ideas, Disputes (1945—1985): Monograph]. Moscow: Institut gosudarstva i prava RAN. (in Russ.).

Sorokin, A.K. ed. (2017). *Rossiya v 1917 godu: entsiklopediya* [Russia in 1917: Encyclopedia]. Moscow: Politicheskaya entsiklopediya. (in Russ.).

Speranskii, M.M. (1905). *Plan gosudarstvennogo preobrazovaniya grafa M.M. Speranskogo (Vvedenie k ulozheniyu gosudarstvennykh zakonov 1809 g.): S pril. Zapiski ob ustroistve sudebnykh i pravitel'stvennykh uchrezhdenii (1803 g.), statei «O gosudarstvennykh ustanovleniyakh», «O krepostnykh lyudyakh», i permskogo pis'ma k imperatoru Aleksandru* [Plan of state transformation of Count M.M. Speransky (Introduction to the Code of State Laws of 1809): With adj. Notes on the Structure of Judicial and Governmental Institutions (1803), articles “On State Institutions”, “On Serfs”, and the Perm Letter to the Emperor Alexander]. Moscow: «Russkaya mysl'». (in Russ.).

Stuchka, P.I. ed. (1930). *Entsiklopediya gosudarstva i prava. V 3-kh t. T.2.* [Encyclopedia of State and Law. In 3 vols. Vol. 2.]. Moscow: Izdatel'stvo Kommunisticheskoi Akademii. (in Russ.).

Tikhomirov Yu.A. (1969). *Gosudarstvennaya vlast' i problemy upravleniya v sovetskom obshchestve* [State Power and Management Problems in the Soviet Society]. The Doctor of Legal Sciences Thesis' Abstract. Moscow: Institut gosudarstva i prava AN SSSR. (in Russ.).

Tikhomirov, Yu.A. (1998). *Kurs administrativnogo prava i protsessa* [Course of Administrative Law and Process]. Moscow: Yurinformtsentr. (in Russ.).

Vinogradova, E.V., Danilevskaya, I.L. (2019). *Konstitutsiya, kotoroi ne bylo* [The Constitution, which Did Not Exist]. *Obrazovanie i pravo* [Education and Law]. (7), pp. 19—23. (in Russ.).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Виноградова Елена Валерьевна — главный научный сотрудник сектора конституционного права и конституционной юстиции, доктор юридических наук, профессор.

Данилевская Инна Леонидовна — старший научный сотрудник сектора конституционного права и конституционной юстиции, кандидат юридических наук.

Патюлин Георгий Сергеевич — младший научный сотрудник сектора конституционного права и конституционной юстиции.

AUTHOR'S INFO:

Elena V. Vinogradova — Doctor of Law, Professor, Chief Researcher, Department of Constitutional Law and Constitutional Justice, Institute of State and Law Russian Academy of Sciences.

Inna L. Danilevskaya — Candidate of Law, Senior Research Fellow of the Department of Constitutional Law and Constitutional Justice, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences.

Georgii S. Patiulin — Junior Research Fellow of the Department of Constitutional Law and Constitutional Justice.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Виноградова Е.В., Данилевская И.Л., Патюлин Г.С. Исполнительная власть в государственно-правовом дизайне России: исторический аспект // Труды Института государства и права РАН / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2021. Т. 16. № 4. С. 63–82. DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-4-vinogradova-danilevskaya-patiulin

FOR CITATION:

Vinogradova, E.V., Danilevskaya, I.L., Patiulin, G.S. (2021). Executive Authority in the State-Legal Design of Russia: Historical Aspect. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN — Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*, 16 (4), pp. 63–82. DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-4-vinogradova-danilevskaya-patiulin