

Занко Т.А.

## ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ (РОССИЙСКОЕ ГОСУДАРСТВО — РОССИЙСКАЯ ИМПЕРИЯ — СССР)

**Аннотация.** В статье рассматриваются основные этапы эволюции системы и структуры органов исполнительной власти российского государства, причины и предпосылки трансформаций, нормативно-правовые основы проведения административных реформ, которые позволяют сформулировать тенденции преобразований исполнительной власти. Статья охватывает временной промежуток с XVI по XX век — историю Российского государства, Российской Империи и СССР — и прослеживает путь преобразований различных основных типов центральных органов исполнительной власти: приказов, коллегий, министерств и наркоматов, а также иных органов исполнительной власти (управлений, комитетов и др.). При проведении исследования использовались формально-юридический, структурно-функциональный и исторический методы, которые позволили обеспечить комплексное изучение эволюции системы органов исполнительной власти. В статье сделан особый акцент на то, что каждый очередной виток эволюции органов исполнительной власти направлен на поиск оптимальной компоновки и сочетания в рамках отдельных министерств различных функций государственного управления, но при этом каждая новая система и структура органов исполнительной власти, обладая стройностью на начальном этапе административной реформы, в значительной степени разрастается под давлением объективных условий государственного управления, становилась более громоздкой, менее эффективной, а зачастую и внутренне противоречивой, создавая тем самым предпосылки для очередного этапа государственных преобразований.

**Ключевые слова:** министерство, государственное управление, служба, приказ, коллегия, административная реформа, исполнительная власть, правительство, комиссариат, Совет Министров.

**Review.** The article deals with the main stages of the evolution of the system and structure of executive authorities of Russia, causes and conditions of transformations, legal and regulatory framework of administrative reforms, which allows to formulate the trends of changes within the executive branch. The article covers the time period from XVI to XX century - the history of the Russian state, the Russian Empire and the Soviet Union - and traces the path of transformations of various basic types of central executive bodies: prikazes, collegia, ministries and commissariats and other executive bodies (departments, committees, etc.). The study uses legal, structural, functional and historical methods that ensure a comprehensive study of the evolution of the system of executive power. The article makes a special emphasis on the fact that each successive stage in the executive authorities evolution was aimed at finding the optimal configuration and combination of the functions of public administration within individual ministry, but each new system and structure of executive bodies, having harmony in the initial stage of the administrative reforms, dramatically increased under pressure of objective conditions of public administration, became more cumbersome, less efficient and often self-contradictory, thus creating conditions for the next stage of state reforms.

**Keywords:** executive authority, administrative reform, collegia, prikaz, service, public administration, ministry, government, commissariat, Council of Ministers.

Система и структура органов исполнительной власти находится в постоянном процессе преобразований, которые призваны адаптировать её вызовам современности и складывающимся объективным условиям государственного управления. Формированию современного механизма исполнительной власти предшествовало значительное количество сущностных изменений,

обусловленных как значительными преобразованиями политической системы, так и кардинальными изменениями социально-экономического уклада.

Если рассматривать систему органов исполнительной власти в исторической ретроспективе, то первой формой её организации послужила приказная система<sup>[1]</sup>, которая начала складываться в XVI веке. Органы исполнительной власти этого

времени можно было классифицировать на «приказные избы», «приказные палаты», «дворцы». Приказная система управления просуществовала, в значительной степени разрастаясь, до XVIII века. Несмотря на то, что в системе происходили определённые изменения, связанные прежде всего с созданием новых приказов, укрупнением существующих, сущность приказной системы оставалась неизменной.

При Петре I наряду с приказами учреждаются канцелярии, но по содержанию деятельности и месту в системе государственного управления это были всё ещё старые органы. Со временем наименование «канцелярия» начало использоваться и в отношении приказов [2].

Разрастание приказной системы объективно привело с одной стороны к дублированию функций, а с другой к тому, что ряд функций управления оставались неохваченными. Именно эти системные сложности привели к необходимости преобразований. В 1717 году в рамках административных реформ Петра I приказная система была заменена коллегиями, которые имели более четкое функциональное разграничение, а также совещательный принцип принятия решений. Изначально было учреждено 9 коллегий (Коллегия иностранных дел, Камер-коллегия, Юстиц-коллегия, Ревизион-коллегия, Военная коллегия, Адмиралтейств-коллегия, Коммерц-коллегия, Штатс-контор-коллегия, Берг-Мануфактур-коллегия), но в последующие годы к ним добавились Вотчинная коллегия, Малороссийская коллегия, Берг-Мануфактур-коллегия разделилась, а также произошли другие преобразования. Важно отметить, что система коллегий не сразу сменила приказную систему, некоторые приказы продолжали своё функционирование вплоть до середины XVIII века (например, Сибирский приказ).

В 1802 году был принят Манифест «Об учреждении министерств» [3], в соответствии с которым разросшаяся система коллегий была объединена в 8 министерств — Министерство иностранных дел, Министерство военных дел и сухопутных сил, Министерство морских сил, Министерство внутренних дел, Министерство финансов, Министерство юстиции, Министерство коммерции и Министерство народного просвещения. Основной акцент при проведении реформы делался на повышении персональной ответственности министров и чётком разграничении полномочий между министерствами [4].

Важнейшими документами, обеспечившими проведение административной реформы Александра I, стали также принятые в дальнейшем Манифест «О разделении государственных дел на особые

управления, с обозначением предметов, каждому управлению принадлежащих» от 25 июля 1810 г., «Высочайше утвержденное разделение государственных дел по министерствам» от 17 августа 1810 г. и «Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г. Причем в последнем упомянутом акте сферы деятельности органов исполнительной власти подразделялись на пять составляющих частей: внешние сношения, устройство внешней безопасности, государственная экономия, устройство суда гражданского и уголовного, устройство внутренней безопасности, с их последующим распределением между министерствами. При этом наряду с министерствами того времени действовал такой тип органов исполнительной власти как главное управление. К 1917 году в Российской империи существовало уже 13 различных министерств и управлений с правами министерств [5].

В процессе административной реформы Александра I был создан высший правительственный орган — Комитет Министров, который в некоторой степени стал прообразом современного понимания высшего коллегиального органа исполнительной власти, однако в его деятельности на тот момент отсутствовала ярко выраженная координирующая функция в части согласования деятельности различных министерств. В первые годы своего существования деятельностью Комитета Министров руководил непосредственно Император Александр I, который, присутствовал на всех его заседаниях. В отсутствие же Императора руководили деятельностью Комитета министры в порядке очередности в зависимости от старшинства чина. С 1812 года должность председателя Комитета Министров стала самостоятельной.

С 1857 года начинает свою деятельность Совет Министров, при этом деятельность Комитета Министров продолжалась. Совет Министров выступал в роли совещательного органа при Императоре, который собирал Совет по мере необходимости, в случаях, требующих комплексного, межотраслевого подхода при рассмотрении вопросов. Но заседания Совета Министров не были регулярными. В 1905 году был принят указ Николая II «О мерах по укреплению единства в деятельности министерств и главных управлений» [6]; который положил начало системной работе Совета Министров, а с упразднением в 1906 году Комитета Министров, Совет Министров стал уже в большей мере органом, призванным направлять и объединять деятельность руководителей органов исполнительной власти.

Совет Министров прекратил своё существование в ходе Февральской революции 27 февраля

1917 года, его функции перешли к Временному правительству, в то же самое время система министерств, учреждённая ещё в Российской империи, просуществовала до 27 октября 1917 года, когда был принят «Декрет об учреждении Совета Народных Комиссаров».

Таким образом, была учреждена система народных комиссариатов (наркоматов) во главе с Советом Народных Комиссаров (Совнарком), который в свою очередь образовывался Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом Советов — высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом РСФСР. Все постановления и решения Совнаркома, которые имели крупное общеполитическое значение подлежали утверждению и рассмотрению ВЦИК.

Необходимо отметить, что система наркоматов была закреплена в Конституции РСФСР 1918 года (ст. 43). Изначально было создано 18 наркоматов: по Иностранным Делах, по Военным Делах; по Морским Делах; по Внутренним Делах; Юстиции; Труда; Социального Обеспечения; Просвещения; Почт и Телеграфов; по Делах Национальностей; по Финансовым Делах; Путей Сообщения; Земледелия; Торговли и Промышленности; Продовольствия; Государственного Контроля; Высший Совет Народного Хозяйства; Здравоохранения. При каждом наркомате создавалась Коллегия, и в случае несогласия Коллегии с решением Народного Комиссара имела право обжаловать его решения в Совет Народных Комиссаров или Президиум ВЦИК.

После образования в 1922 году СССР необходимо отличать деятельность общесоюзного Совнаркома и Совнаркома РСФСР. В состав Совнаркома СССР в соответствии с Конституцией СССР 1924 года вошли 10 наркоматов, а в состав Совнаркома РСФСР — 11. Соответственно, в структуре наркоматов РСФСР отсутствовали наркоматы иностранных дел, военных и морских дел, внешней торговли, путей сообщения, почт и телеграфов, продовольствия — функционирование которых осуществлялось только на всесоюзном уровне, таким образом, союзные республики делегировали часть своих полномочий на уровень управления СССР.

Со временем число всесоюзных наркоматов было увеличено, так, например, в 1932 году Высший совет народного хозяйства был преобразован в три наркомата — тяжёлой промышленности, легкой промышленности, лесной промышленности.

В соответствии с Конституцией СССР 1936 года все комиссариаты также разделялись на общесоюзные народные комиссариаты и союз-

но-республиканские. К общесоюзным относились народные комиссариаты: Обороны; Иностранных дел; Внешней торговли; Путей сообщения; Связи; Водного транспорта; Тяжелой промышленности; Оборонной промышленности; а к союзно-республиканским — Пищевой промышленности; Легкой промышленности; Лесной промышленности; Земледелия; Зерновых и животноводческих совхозов; Финансов; Внутренней торговли; Внутренних дел; Юстиции; Здравоохранения. При этом общесоюзные народные комиссариаты должны были руководить сферой государственного управления непосредственно на всей территории СССР, а союзно-республиканские народные комиссариаты — через одноименные народные комиссариаты союзных республик. В самих же республиках народные комиссариаты разделялись на союзно-республиканские (наименования были упомянуты выше) и республиканские. К республиканским, в частности, относились народные комиссариаты — Просвещения; Местной промышленности; Коммунального хозяйства; Социального обеспечения. Таким образом, в рамках всего СССР создавалась стройная, единообразная система исполнительно-распорядительных органов.

В годы Великой Отечественной Войны особую роль в управлении играл Государственный Комитет Оборона (ГКО) — чрезвычайный орган, который обладал всей полнотой государственной власти.

В 1946 году произошло преобразование народных комиссариатов всех уровней в министерства. Одной из причин такого переименования послужила необходимость введения принятых в мире наименований органов государственного управления. Совет Народных Комиссаров СССР, соответственно, был преобразован в Совет Министров СССР. Аналогичные изменения произошли и в союзных республиках. За исключением смены наименований принципы функционирования системы органов государственного управления не претерпели изменений.

Наряду с министерствами в системе органов государственного управления СССР действовали государственные комитеты, которые осуществляли межотраслевое управление, в отличие от имевших отраслевой принцип образования министерств, а также государственные агентства, которые, по сути, выполняли аналогичные государственным комитетам функции.

Особенностью правового закрепления статуса органов исполнительной власти советского периода являлось законодательное регулирование системы и структуры как министерств СССР, так и министерств союзных республик. Более того, такое пра-

вовое регулирование в течение длительного периода осуществлялось на уровне конституционных актов. Конституция СССР 1977 года уже не содержала в себе перечня министерств, однако система и структура органов государственного управления все ещё закреплялась на законодательном уровне. Так, перечень министерств и государственных комитетов предусматривался Законом СССР от 5 июля 1978 года «О Совете Министров СССР»<sup>[7]</sup>.

В целом на протяжении 1946–1991 годов происходили различные преобразования системы органов государственного управления, в основном связанные с экономическими преобразованиями конца 50-х годов, а также преобразованиями общереспубликанских министерств в союзно-республиканские.

Законом СССР от 26 декабря 1990 года «Об изменении Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления» Совет Министров СССР был преобразован в Кабинет Министров СССР, а исто-

рия союзных органов государственного управления прекращается с распадом СССР в декабре 1991 года.

Таким образом, современная система и структура органов исполнительной власти возникла на основе наследия, формировавшегося на протяжении всей многовековой истории России, которая вобрала в себя опыт организации приказной системы, системы коллегий, министерств и наркоматов. Каждый очередной виток эволюции органов исполнительной власти был направлен на оптимизацию сложившейся системы, поиск оптимальной компоновки и сочетания в рамках отдельных министерств различных функций государственного управления. Но каждая новая система и структура, обладая стройностью на начальном этапе административной реформы, в значительной степени разрасталась под давлением объективных условий государственного управления, становилась более громоздкой, менее эффективной, а зачастую и внутренне противоречивой, создавая тем самым предпосылки для очередного этапа государственных преобразований.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Смирнов В. А. Приказы — органы исполнительной власти в период сословно-представительной монархии в России (конец XVI — начало XVIII в.) / Вопросы региональной экономики. 2010. — №
2. — С. 93–105.2.Белова Т. А. Приказная система в России в XVII в. / Вестник Томского государственного университета. — 2012. — № 4(20). — С. 64–67
3. Об учреждении министерств: Манифест от 8.09.1802 г. // Полное собрание законов Российской империи. — т. XXVII. — № 20406
4. Сенин А. С. Становление министерской системы управления в России / Новый исторический вестник. 2003. — № 9. — С. 5–27
5. Приходько М. А. Министерская система управления и свод законов Российской Империи / Lex Russica. — 2008. — № 3. — С. 504–507
6. О мерах по укреплению единства в деятельности министерств и главных управлений: Указ Императора Николая II от 19.10.1905 г. // Хрестоматия: документы по истории государственного управления в России. — М.: 2014. — С. 203
7. О Совете Министров СССР: Закон СССР от 05.07.1978 г. // Ведомости ВС СССР. — 1978. — № 28. — Ст. 436
8. Борисов А. М. Реформирование системы органов исполнительной власти и новая схема государственного территориального управления // Административное и муниципальное право. — 2012. — 9. — С. 33–37.
9. Авдеев Д. А. Российский вариант принципа разделения властей // Право и политика. — 2013. — 13. — С. 1796–1803. DOI: 10.7256/1811–9018.2013.13.10211.

## REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Smirnov V. A. Prikazy — organy ispolnitel'noi vlasti v period soslovno-predstavitel'noi monarkhii v Rossii (konets XVI — nachalo XVIII v.) / Voprosy regional'noi ekonomiki. 2010. — №
2. — S. 93–105.2.Belova T. A. Prikaznaya sistema v Rossii v XVII v. / Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2012. — № 4(20). — S. 64–67
3. Ob uchrezhdenii ministerstv: Manifest ot 8.09.1802 g. // Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. — t. XXVII. — № 20406
4. Senin A. S. Stanovlenie ministerskoi sistemy upravleniya v Rossii / Novyi istoricheskii vestnik. 2003. — № 9. — S. 5–27

5. Prikhod'ko M. A. Ministerskaya sistema upravleniya i svod zakonov Rossiiskoi Imperii / Lex Russica.— 2008.—№ 3.— S. 504–507
6. O merakh po ukrepleniyu edinstva v deyatelnosti ministerstv i glavnykh upravlenii: Ukaz Imperatora Nikolaya II ot 19.10.1905 g. // Khrestomatiya: dokumenty po istorii gosudarstvennogo upravleniya v Rossii.— M.: 2014.— S. 203
7. O Sovete Ministrov SSSR: Zakon SSSR ot 05.07.1978 g. // Vedomosti VS SSSR.— 1978.—№ 28.— St. 436
8. Borisov A. M. Reformirovanie sistemy organov ispolnitel'noi vlasti i novaya skhema gosudarstvennogo territorial'nogo upravleniya // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo.— 2012.— 9.— С. 33–37.
9. Avdeev D. A. Rossiiskii variant printsipa razdeleniya vlastei // Pravo i politika.— 2013.— 13.— С. 1796–1803. DOI: 10.7256/1811–9018.2013.13.10211.