

Федеральное агентство по образованию
Томский государственный университет систем управления и
радиоэлектроники

Зиновьева В. И.

**ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

Учебное пособие

Томск 2006

“История государственного управления в России” является частью отечественной истории. Данная дисциплина рассматривает в хронологическом порядке динамику государственно-правовых процессов, их закономерности и особенности, структуру государственного управления, изменение форм государственных учреждений и всего госаппарата в целом. В данном учебном пособии рассматриваются теории, концепции, принципы государственного управления, а также причины, обстоятельства возникновения органов государственного управления, их внутренняя организация, формы и методы деятельности в конкретных исторических условиях.

С юридическими дисциплинами данную дисциплину объединяет общий объект изучения – политические и правовые институты, использование нормативного материала, но без систематического освещения истории права.

Изучение “Истории государственного управления в России” – необходимая часть подготовки специалистов гуманитарного профиля, специализирующихся в области социальной работы, государственного и муниципального управления и т.п. Знание данной дисциплины расширяет эрудицию и кругозор, помогает ориентироваться в материалах прошлого и текущего делопроизводства, разбираться в современной политической ситуации.

Данное издание представляет собой курс лекций по “Истории государственного управления в России”, его цель - оказать помощь студентам при подготовке к групповым (практическим) занятиям, зачетам, экзаменам.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
Тема 1. Государственное управление России в дореволюционный период	18
1.1. Государственный строй древней Руси и русских княжеств с IX до конца XV вв.	18
1.2. Образование русского централизованного государства Сословно-представительная монархия XV – XVII вв.	25
1.3. Государственное управление Российской империей в XVIII в.	30
1.4. Преобразование в системе государственного управления России в XIX – начале XX вв.	38
Тема 2. Советский период управления страной	53
2.1. Советские государственные учреждения в 1917 – 1922 гг.	53
2.2. Образование СССР. Высшие органы власти и федеративное устройство СССР	72
2.3. Система государственного управления СССР в 1936 – 1991 гг.	80
2.4. Эволюция местных органов управления в 1923 – 1991 гг.	95
2.5. Административно-политические органы власти СССР в 1923 – 1991 г.	100
2.6. Управление системой правосудия СССР в 1923 – 1991 гг.	110
2.7. Управление социально-культурной сферой СССР в 1923 – 1991 гг.	116

Тема 3. Реформирование системы управления Российской Федерации в 90-е годы XX – начале XXI вв.	125
3.1. Становление государственных учреждений Российской Федерации в 90-е гг. XX в.	125
3.2. Высшие органы власти Российской Федерации	135
3.3. Федеральная исполнительная и судебная власть России	142
3.4. Федеративное устройство и местное самоуправление Российской Федерации	148
Хронология государственного управления России	155

ВВЕДЕНИЕ

История российской государственности насчитывающая более тысячелетия предполагает не только освещение политического, социально-экономического, культурного и т. п. развития, но также анализ смены форм, концепций, принципов государственного управления, динамики государственных учреждений, их функций. В России государство, как форма организации политической власти всегда играло особую роль, и это отражено в многочисленных публикациях авторов разных политических направлений. Вместе с тем, российское государство это еще и государственный механизм, аппарат, при помощи которого осуществлялось управление страной. Понятие “государственность” включает во-первых, государственный строй (политический режим), во-вторых, государственный аппарат власти, управления, правосудия; в третьих – кадры – государственные служащие, чиновничество; в четвертых, государственную идеологию. Описание этих составляющих дает представление о характере государственности страны в тот или иной период ее истории.

Исторически государство вырастает из родовых отношений и отличается от родовой организации общества появлением нового административно-территориального деления, учреждением публичной власти и налоговой системы. Государство порождается экономическим строем общества на той его стадии, когда появилось общественное разделение труда, частная собственность социальное неравенство и классы.

Таким образом, государство возникает в результате столкновения классов, чтобы сдерживать, регулировать классовые противоречия. Оно защищает интересы самого могущественного, экономически господствующего класса, который при помощи государственной системы становится политически господствующим. С другой стороны, государство

отражает баланс интересов всех слоев общества, представляет собой такую систему управления, в которой заинтересовано все общество в целом.

Существующие ныне и бывшие прежде государства отличались и отличаются друг от друга, что сказывается на государственном управлении. Различают классификацию государств:

- по источнику и суверенному (т.е. самостоятельному, независимому и верховному) носителю власти;
- по национально-государственному устройству;
- по политическому режиму.

По источнику власти различают:

- монархию, способную превращаться в тиранию;
- аристократию, способную превращаться в олигархию;
- демократию, способную перерасти в охлократию.

В монархическом обществе верховная власть принадлежит монарху, несущему ответственность за свои дела лишь перед богом. В аристократическом обществе власть должна принадлежать элите, лучшим и опытным ее представителям. В демократическом – всем гражданам данного государства. Монархические общества в чистом виде остались достоянием истории, элита нередко правила и правит под прикрытием монархии либо демократии. Для XX в. характерно признание достоинств и перспективности демократического государства. Каждый тип государства имеет свою логику организации и функционирования государственного управления.

При монархическом принципе – это единоличное господство монарха (сверху вниз) с соответствующими наместниками на местах. Аристократический принцип требует коллективного управления со стороны элиты с определенным разделением власти “по вертикали” и “горизонтали”. Демократический принцип верховной власти предполагает построение государственной власти и государственного управления снизу вверх, от

народа, через выборы. Демократическое государство нередко и правильно определяется как республика.

По форме правления, т.е. по организации государственной власти различают парламентские и президентские республики. Главное при этом – признание принципа разделения властей. В парламентской республике приоритетом пользуется выборный законодательный орган, который из своего состава формирует правительство, подотчетное ему (Италия, Германия). Такой же механизм формирования и соотношения законодательной и исполнительной власти в парламентской монархии (Англия, Дания, Япония). В президентской республике законодательный орган и глава исполнительной власти равно избираются населением, самостоятельны в своих функциях, но связаны между собой посредством противовесов. Особый статус имеют президенты во Франции, России, которые в качестве арбитров обеспечивают функционирование принципа разделения властей. В таких странах существуют правительства, подотчетные в основном президенту.

По форме национально-государственного устройства государства разделяются на унитарные и федеративные. Иногда говорят о конфедеративном государстве (союз государств, создаваемый для реализации каких-либо целей). Унитарные государства подразделяются на административно-территориальные единицы, управляемые по вертикали единой системой государственной власти. В них могут создаваться автономные образования, существовать развитое местное самоуправление. Федерация представляет собой также единое государство с обширной государственной автономией его составных частей.

Государства различаются также по действующему в них политическому режиму. Политический режим – это отношение государственной власти к правам и свободам человека и гражданина. Причем, по формальным признакам в том или ином государстве можно найти немало демократических

черт (представительные органы, средства массовой информации и пр.). Но реально существующий в нем политический режим сводит на нет все демократические начинания. Именно политический режим определяет реальную политику государственного управления и государственной власти в целом.

Исторически зафиксировано несколько типов государственных режимов:

- деспотический, тоталитарный, авторитарный; способом реализации государственной воли здесь является насилие, произвол, ограничение свободы;

- либеральный, когда власть исходит из прав и свобод человека; но этот режим часто выступает лишь политическим лозунгом, т.к. в реальности господствует олигархия;

- демократически правовой; его сущностью является проведение в жизнь всеобщей воли народа, строго в рамках законодательства.

Сущность государства раскрывается и реализуется через его функции (обязанности, круг деятельности), в числе которых важнейшими являются:

- 1) обеспечение целостности и сохранности общества. Лучшим состоянием общества бывает тогда, когда в нем царят мир, конструктивное творчество, а не острая политическая борьба. Государство не должно следовать интересам только одних людей и пренебрегать интересами других;

- 2) социальная функция, т.е. обеспечение прав и свобод каждого человека. Никто не должен быть исключен из государственной системы защиты и заботы. Кроме того, государство создает многообразные условия для развития, воспитания, образования человека с его рождения и заботиться о сохранении памяти об умерших предках. Какой бы обширной ни была свобода человека, всегда должна сохраняться нить, связывающая его с

государством, превращающая его в гражданина и тем самым придающая ему устойчивость и надежность в жизни;

3) экономическая функция заключается в создании организационно-правовых предпосылок для эффективной экономической деятельности общества. Государство не должно вмешиваться в экономическую деятельность каждого человека, но оно должно определять экономические потребности, интересы, цели, правила, стимулы, санкции общества в целом в экономической деятельности для его развития;

4) внешнеполитическая функция государства предполагает защиту национальных интересов, суверенитета, национальных идеалов и ценностей, взаимодействие с другими народами.

Многообразие функций государства реализуется через государственное управление. Управление существует тогда, когда в каких-либо явлениях или процессах присутствует сознательное начало, воля и действие человека. Управление создано людьми в целях сознательной саморегуляции своей жизнедеятельности. Посредством управления люди связываются между собой. Управление существует тогда, когда что-то изменяют, преобразуют, переводят из одного состояния в другое, т.е. имеется цель и организация деятельности людей для достижения этой цели. Таким образом, управление – есть целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность. Оно осуществляется как непосредственно (в форме самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, союзы, предприятия и т. д.). Управление подразделяется на различные виды: экономическое, социальное, идеологическое, управление сферами хозяйства, учреждениями и т. д.

Особое место среди всех видов управления занимает государственное управление, которое отличается от всех остальных тремя важнейшими признаками:

- оно опирается на власть (силу, насилие). Государственная власть имеет легитимность (правовое обоснование) и госаппарат, который обладает средствами принуждения;
- государственное управление распространено на все общество, даже за его пределы, в рамках проводимой государством международной политики. Именно государство законодательным путем устанавливает общие типовые правила поведения людей во всех сферах жизни общества;
- госуправление обладает системностью, т.е. в нем задействовано множество органов, структур, материальные ресурсы и все это находится в определенном порядке, системе и это обеспечивает согласованность, координацию, рациональность и эффективность.

Государственное управление опирается на общие специфические (частные) принципы. К числу основных принципов госуправления относятся:

1) объективность. Государственное управление зависит от уровня развития, характера, целей общества. Нарушение этого принципа, субъективизм, волюнтаризм тормозит развитие, ведет к недовольству людей государственным управлением;

2) демократизм. Это предполагает народовластие в госуправлении, проведение референдумов, выборов, учет потребностей людей в политической и правовой деятельности. Отсутствие этого принципа ведет к нарастанию противоречий и конфликтов в обществе;

3) принцип правовой упорядоченности и законности. Он означает, что государственное управление должно иметь прочные правовые основания, правовое регулирование всех изменений в деятельности органов государственной власти. Без законности нет правового государства;

4) принцип разделения власти в государственном управлении. Разделение законодательной, исполнительной и судебной власти служит гарантией демократии;

5) федерализм. Он позволяет проводить децентрализацию управления, развивать местное самоуправление, вовлекать в управленческие процессы значительное число граждан;

6) принцип публичности государственного управления, гласности и учета общественного мнения. Он предполагает доступность госуправления для граждан, право выбора и участия в соответствующих органах власти, открытость и общественный контроль, в том числе через средства массовой информации за основными управленческими процессами, и судебный контроль за соблюдением прав и свобод граждан, а также закрепленных в Конституции общественных интересов.

Частные (функциональные) принципы государственного управления включают в себя:

1) согласованность и непротиворечивость целей государственного управления;

2) взаимодополняемость и подчинение локальных целей общим;

3) последовательность в движении по достижению всей совокупности целей госуправления;

4) дифференциацию функций управления и их совместимость;

5) сочетание коллегиальности и единоначалия, личной ответственности за результаты управленческой деятельности

6) стимулирование рациональной и эффективной управленческой деятельности и пр.

В реальной жизни все эти принципы действуют как тенденция, которая для своего действительного воплощения требует активной целенаправленной и организованной деятельности людей, т.е. зависит от субъективного фактора, от компетентности, деловых качеств управленческого звена, конкретной исторической и политической ситуации, квалификации кадров и пр. Принципы государственного управления взаимосвязаны между собой и должны применяться одновременно. Неразумно воплощать только одни из

них и забывать другие. Так, абсолютизация принципа демократии может превратить общество в охлократию. К этому же результату может привести и выделение принципа федерализма в качестве основного. В итоге все это ведет к разрушению целостности государственного управления.

Известно, что и принцип законности может применяться избирательно, распространяться на одних и не применяться к другим. Например, неприменение закона к взяточнику наносит прямой ущерб государственному управлению, авторитету государства, но может быть выгодно отдельным должностным лицам.

Для решения проблемы системного применения принципов государственного управления необходимо развитие практических навыков у государственных служащих, особенно у должностных лиц руководящего состава. Критерием их подготовки как профессионалов является реальное освоение ими в поступках и действиях всей совокупности принципов государственного управления. В свою очередь, системное применение всех принципов госуправления на практике приводит к более эффективным социальным результатам, т.е. достижению гармоничных отношений между обществом и государством, устойчивости и стабильности государства в целом.

Многообразие государственных функций и разнообразие их связей с обществом создает необходимость в организационной структуре государственного управления. Основу организационной структуры государственного управления составляет госаппарат (совокупность государственных органов, осуществляющих функции государства: представительные и исполнительные органы государственной власти, прокуратура, суд, армия, органы госбезопасности и т.д.) Государственные органы имеют властные полномочия, которые реализуются через государственные учреждения, их административную и распорядительную деятельность.

Наиболее ранними элементами государственного аппарата (механизма) были полиция и армия, затем суды и тюрьмы, позднее органы администрации, цензуры и т.п. Всем элементам механизма государства соответствовали появившиеся на определенной стадии государственные учреждения.

Каждое государственное учреждение имеет свои задачи, осуществление которых направлено на выполнение тех или иных функций государства. В состав государственных учреждений входит штат гражданских или военных должностных лиц (чиновников). Все государственные органы руководствуются законами, имеют денежные средства (бюджет), определенное делопроизводство. Таким образом, государственное учреждение есть специально организованная государством группа чиновников, выполняющих путем принуждения с помощью денежных средств и делопроизводства определенные задачи в интересах политического режима. Государственные учреждения возникли позднее самого государства. На более ранних стадиях развития (в Древнерусском государстве и в период политической раздробленности) его функции чаще всего исполняли отдельные должностные лица без штата чиновников и делопроизводства или с ограниченным числом помощников. Государственные учреждения в России появились позже, с конца XV – середины XVI вв., когда уже имели место подчинение друг другу учреждений и должностных лиц, бюрократический централизм, бумажное делопроизводство и т.п. Все эти черты бюрократического государственного аппарата получили дальнейшее развитие в последующие века.

Весь период существования Российского государства с древности до сегодняшнего дня делится на три основных этапа:

1) государственное управление в дореволюционной России, с Киевской Руси, русских княжеств периода раздробленности, Московского государства и до конца существования Российской империи.

2) история советского периода, с первых советских учреждений до структуры государственного управления в 1923 – 1991 гг.

3) история управления в постсоветский период, с августа 1991 г.

Государственные органы власти на любом этапе развития различаются по функциям:

1) законодательные;

2) исполнительные;

3) судебные.

Органы власти обладают государственно-властными полномочиями, т.е. выступают от имени государства. **Законодательная** деятельность является важнейшей функцией государства. Любой закон только тогда будет иметь силу, когда он опирается на государственное принуждение.

Распорядительно-исполнительная деятельность государства – управление направлено на то, чтобы исполнять законы.

В ходе **судебной** деятельности доказывается нарушение закона и выносится решение о его восстановлении (наказании виновных или оправдании невиновных).

Государственные органы и учреждения во все периоды их развития можно подразделить на три основных группы, соответствующие их месту в системе государственного аппарата: высшие, центральные и местные. **Высшие** органы (учреждения) России были подчинены непосредственному носителю верховной власти (великому князю царю, императору и т.п.) и являлись, как правило, органами законодательства, верховного управления, надзора и суда (Боярская дума, Сенат, Государственный совет и др.).

Центральными являлись отраслевые и много отраслевые органы (учреждения) управления (приказы, коллегии, министерства), исполнявшие законы, а также распоряжения носителей верховной власти и высших органов.

С усложнением бюрократического государственного аппарата в начале XX в. связано появление в России *ведомств*. Каждое ведомство представляло собой сложную и разветвленную систему центральных и местных органов и учреждений одного подчинения и близких по назначению. Например, Министерство внутренних дел (МВД) к началу XX в. включало помимо огромного центрального аппарата большую группу местных органов и учреждений администрации, цензуры, жандармерии, политического розыска и т.п. Министерство осуществляло надзор за сословными органами (дворянскими, крестьянскими) и органами местного самоуправления – земского и городского.

Большую и разветвленную с XVIII в. и особенно с XIX в. систему составили *местные* органы и учреждения. Эти органы строились по территориальному принципу: губернские, областные, уездные, районные и т.п. Кроме этого они имели функциональное назначение: органы управления, суда, надзора и пр.

подавляющее число государственных учреждений имели и имеют назначаемый состав чиновников, иногда – смешанный или выборный состав. Однако в условиях недемократического политического режима и господства бюрократии значение этих органов было невелико.

В XVIII в. государство окончательно подчинило себе и заставило служить органы сословной общественности (дворянские, церковные и пр.), а затем с сер. XIX в. и органы всесословные: земства, городские органы самоуправления.

По своему типу устройства Россия являлась государством централизованным, авторитарным, унитарно-федеративным со слабыми демократическими и сильными бюрократическими традициями. Бюрократическая система - это управление с помощью особого аппарата из профессиональных специалистов-чиновников. Любое государство создает такой слой управленцев. В России он появился в XVII – XVIII вв. В СССР он

получил дополнение в виде номенклатуры – слоя профессиональных управленцев, назначаемых по решению партийных органов, а вся система управления – административно-командной системы. Ее формирование объяснялось слабостью демократических традиций, узостью грамотного культурного слоя населения, чрезвычайным положением Советской республики в первые годы ее существования и т.д.

История государственного управления и государственных учреждений в России базируется на изучении большого круга исторических источников и литературы.

Основным источником для изучения государственного строя Древней Руси и княжеств периода политической раздробленности являлись летописи и летописные своды. В них содержались отрывочные сведения об органах государства того времени (вече, князь, наместники и пр.). Государственный аппарат русского централизованного государства представлен в актах правительственных учреждений. Особое место среди этих источников занимает “Полное собрание законов Российской империи”. Три его издания охватывают законодательные акты с 1649 г. по 1913 г. включительно, насчитывают 133 тома и включают более 133 тыс. законодательных актов, среди которых подавляющее большинство относится к организации и деятельности государственных учреждений.

Законодательные акты дают обширный материал для исследования организационного устройства государственных учреждений – компетенции, функций, штатов, структуры и т.п.

Практическая деятельность различных ведомств России в XIX в – начале XX в. отражалась в циркулярах, распоряжениях, приказах. Своеобразным источником по истории государственных учреждений XIX в. являются отчеты о конкретной деятельности государственных учреждений, составляемые ежегодно или за несколько лет. Интересные сведения по

истории отдельных ведомств дает периодическая ведомственная печать (“Горный журнал,” “Журнал министерства народного просвещения“ и т.д.).

Интересной разновидностью источников по истории государственных учреждений России являются переписка, воспоминания и дневники чиновников, хотя сведения, сообщаемые в них, нуждаются в проверке и сопоставлении с другими источниками.

Опубликованные источники по государственному управлению и государственным учреждениям советского периода включают:

- законодательные и нормативные акты органов власти и управления, включая Конституции. Эти документы раскрывают историю создания, функции, компетенцию и структуру государственных учреждений советской власти;
- произведения теоретиков и участников революции, содержащие конкретные сведения относительно отдельных звеньев госаппарата, принципов их деятельности и пр.
- партийные документы, в которых анализируются задачи государственных учреждений на том или ином этапе развития страны;
- ведомственные издания государственных учреждений отчеты, юбилейные издания, инструкции и пр.);
- периодическая печать с разного рода сведениями по деятельности госучреждений;
- мемуары, в которых в той или иной степени рассматривается деятельность госучреждений или отдельных руководителей учреждений разного ранга.

По истории государственного управления существует учебная литература.

Еще в 1983 г. вышло 3-е издание работы Н.П. Ерошкина “История государственных учреждений дореволюционной России”, которое сегодня

является библиографической редкостью. Столь же редким изданием сегодня стала книга Т.П. Коржихиной “Советское государство и его учреждения”, вышедшее в 1995 г. Оба этих издания предназначены для работников архивов и студентов историко-архивных вузов. Для изучения курса “История государственного управления в России” в последние годы издана серия учебников, список которых приведен в приложении к данному пособию.

Таким образом, обширная источниковая база и разработанность вопроса в литературе позволяют рассмотреть важнейшие проблемы курса истории государственного управления и государственных учреждений в России.

ТЕМА I. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ РОССИИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННЫЙ ПЕРИОД

1.1 Становление государственности и государственного управления в Киевской Руси и русских землях в IX – XV вв.

В истории государственного управления дореволюционной России можно выделить четыре этапа:

- 1) политический строй феодального русского княжества в IX – XIV вв.;
- 2) государственный строй Московского государства в XV – XVII вв.;
- 3) управление Российской империей в XVIII в.;
- 4) управление Российской империей в XIX начале - XX вв.

В рамках этих этапов происходило изменение принципов государственного управления, осуществлялись реформы госаппарата, менялась структура государственных учреждений, порядок назначения на службу чиновников, взаимоотношения высших, центральных и местных органов власти.

В древнейший период российской государственности органы власти были относительно слабыми и находились в постоянном соперничестве с народной властью и институтами первобытной демократии. В это время власть утверждалась силой оружия и схема власти была проста. Главой власти был князь. Все русские князья происходили из одного рода – потомков легендарного викинга – Рюрика. Старший из них – Великий князь занимал Киевский престол, остальные занимали престолы по старшинству: Переяславльский, Черниговский, Смоленский, Ростовский и т.д. При первых князьях (Олеге, Игоре, Ольге, Владимире, Ярославе) государство было унитарным. При Ярославичах оно уже стало союзом (федерацией) княжеств поскольку Ярославичи уже были не наместниками отца, а наследниками, владельцами земель.

По мере увеличения семейства Рюриковичей и усиления роли боярства и дружины порядок замещения столов по старшинству происхождения сменился на наследственное владение столами, – удельной системой. Это привело к распаду единого русского государства на отдельные княжества, число которых достигло 250. Князь в управлении своей вотчиной опирался первоначально только на дружину, которая жила при дворе, в гридницах и была на содержании князя. В задачи дружины входила охрана населения, территории и сбор дани.

По мере роста населения, территории, усложнения социально-экономических связей усложнялась и система управления. Дружина распалась на старшую (бояр) и младшую (гридей, отроков, детей боярских). Бояре уже не жили при дворе князя, а получали в награду за службу вотчины, становились вотчинниками. Они стали составлять совет при князе – Боярскую думу, имевшую совещательные функции. Младшая дружина собирала дань, участвовала в походах, жила у князя и бояр, впоследствии она стала основой для формирования служилого сословия – дворянства.

Дворяне формировались также из других слуг князя, выполнявших административно-хозяйственные функции. Двор возглавлял тиун, дань собирали даньщики, плату за суд – вирники, плату за проезд и право торговли – мытники. Слуги (дворяне) управляли крепостными – челядью и холопами. Аналогичные дворы имели бояре, выполнявшие функции наместников князя, должности тысяцких, посадников. Княжеская власть в древнерусском государстве ограничивалась вече (собранием свободных граждан), которое могло избирать князя или отказать в избрании в определенных случаях, объявить войну или заключить мир. Вече избирало или утверждало руководителя ополчения – тысяцкого, главу городской власти – посадника. Обычно город делился на концы и улицы, где также решения принимались на общем собрании.

Город был окружен сельской территорией – волостью - с которой собиралась дань, и которую город должен был защищать. Волость состояла из сельских общин, вервей и деревень, а те – из семей и задруг. В селах жили свободные общинники, Людины, смерды, которые платили дань князю и участвовали в ополчении.

В разных землях власть веча и князя находилась в разных сочетаниях. Даже в Киеве власть князя не была абсолютной. Из 50 киевских князей 14 были избраны на вече (в том числе и Владимир Мономах) или изгнаны им. Вече не раз отказывало князю в ополчении при междоусобных конфликтах.

В период политической раздробленности можно выделить четыре типа государственного устройства в русских землях:

1) Галицко-Волынское княжество, в котором власть веча была минимальной, а князь боролся за власть не с народным собранием, а с боярской аристократией. Князья Роман, Ярослав, Осмомысл, Даниил держали княжество единым, однако после смерти Даниила оно распалось, и было захвачено Литовским государством (Волынь) и Польским (Галичина). С этого времени до конца XVIII в. эти земли отошли от России. Галицкое княжество

было наиболее близко по типу своего устройства к западноевропейским государствам, где богатство земли, ее плодородие формировало землевладельческую, независимую аристократию.

2) Киевско-Черниговский тип. Здесь преобладала княжеская власть, но князь в самых решающих моментах жизни государства обращался за поддержкой к обществу – вече.

3) Новгородско-Псковский тип – это сильная, феодальная республика. Главную роль здесь играло вече. Новгородская земля, слабо зависевшая от Киева в 1126 г. избрала посадника из своих бояр, а с 1136 г. установила республиканский строй, при котором все высшие должности города (посадника, тысяцкого, владыку) избирало вече. Князья приглашались вече и играли роль военачальников. Жизнью города фактически руководил Совет господ во главе с посадником и архиепископом. Подчиненные Новгороду города назывались пригородами – Псков, Изборск, Старая Руса, Ладога, Вятка. Псков и Вятка затем отделились и стали самостоятельными.

4) Владимиро-Суздальская земля. Здесь на завоеванных у финских народов землях главной силой был князь. Он приглашал население на завоеванные земли, где сам был хозяином. Власть князя в Северо-Восточной Руси была наиболее крепкой. Здесь не было влиятельного боярства, слабой была вечевая власть. Князь имел обширные владения, которыми управляла казна (казенный двор во главе с дьяком). Ближайшим сподвижником князя был окольный (главный министр, казначей, главный дипломат и сборщик налогов). Служилые люди назывались путными. Среди них различались: сокольник (ответственный за соколиную охоту), ловчий (отвечавший за псовую охоту), конюший (следивший за содержанием княжеских лошадей), стольник, чашник и т.п. На эти должности назначались бояре из знатных родов. На местах делами управляли наместники, в сельских округах – волостели. Волости затем стали образовывать уезды. Наместники и волостели находились на кормлении.

Таким образом, в Киевской Руси и русских княжествах периода политической раздробленности получили развитие разнообразные типы государственного устройства и в зачаточном виде существовали многие принципы государственного управления. Наибольшее воплощение принципы демократизма, публичности власти, правовой упорядоченности и федерализм проявили себя в устройстве Новгородской республики. Однако наиболее жизнеспособным (объективно соответствующим уровню развития, характеру и целям общества) типом государства стала Владимиро-Суздальская земля. Этот тип – авторитарное и централизованное государство. Политический строй русских княжеств, сложившийся в XI – XIII вв. до монгольского завоевания не претерпел к XIV – XV вв. каких либо существенных изменений.

В XIII в. народам Руси пришлось вести тяжелую борьбу с иноземными захватчиками: татаро-монгольскими завоевателями на востоке и крестоносцами – на западе. Установление ордынского ига надолго затормозило экономическое развитие Руси, разрушило ее сельское хозяйство, подорвало русскую культуру, привело к падению роли городов в политической и экономической жизни Руси, к резкому сокращению населения страны, особенно городов.

Ордынскими ханами была создана целая система ограбления завоеванной страны путем установления 14 видов регулярной дани. Значительно ухудшилось международное положение Руси, были разорваны древние торговые и культурные связи. Русь была отрезана от Черного моря, прекратилась торговля с Византией и Закавказьем. Под власть Литвы попали западнорусские земли, и Руси пришлось потом вести длительную борьбу за их возвращение. Монголо-татары отказались от прямого включения Руси в состав Золотой Орды. В отличие от завоеванных стран Средней Азии, Прикаспия и Северного Причерноморья, ставших территорией монгольских государств, Русь сохранила свою систему управления.

Оставив в руках князей власть в их княжествах с выдачей ярлыков на княжение, ханы ограничились контролем за их вассальной верностью и сбором дани через баскаков, своих специальных представителей. По их доносам “провинившихся” в чем-то князей вызывали в Орду или посылали карательную рать на русские земли. Ханы Золотой Орды всячески способствовали феодальному дроблению русских земель и разжиганию усобиц между князьями, стремясь не допустить усиления кого-либо из них. Они намеренно нарушали сложившийся порядок наследования “столов” и вмешивались в княжеские усобицы.

В конце XIII в. ханы, под давлением антиордынских выступлений сбор дани передали русским князьям. Затем из русских городов были отозваны баскаки, что в дальнейшем уменьшило возможность Орды непосредственно вмешиваться во внутривосточную жизнь русских княжеств.

Кроме того, монголо-татары старались открыто не посягать на духовный образ жизни людей, на их православную веру, хотя и разрушали церкви в ходе военных сражений. Они были веротерпимы. В свою очередь русская православная церковь боролась против католичества, а папа был врагом Золотой Орды. Ханы Орды освобождали русское духовенство от дани и снабжали служителей церкви охранными грамотами на церковное имущество. Духовенство освобождалось от всякой трудовой повинности, ограждалось от оскорблений и посягательств. Как правило, в споре между князьями и епископами ордынцы были на стороне последних, ибо церковные деятели убеждали народ не противиться игу и платить любую дань и пошлины.

В XIV – XV вв. на Руси усилилось политическое дробление, некоторые из княжеских владений были совсем карликовыми, но обладали всеми правами суверенности. Особенно много их было в Верхнем Поволжье, в Муромо-Рязанской, Смоленской, Черниговской землях.

Верховная власть над всеми землями в Северо-Восточной Руси формально принадлежала великому князю Владимирскому, что закреплялось ярлыками на “великое княжение” выдаваемыми золотоордынскими ханами. По мере усиления других княжеств значение Владимирского княжества падало. После смерти Александра Невского великокняжеский титул становится объектом соперничества между князьями, чему способствовали политики Золотой орды. С конца XIII в. князья, получившие ярлыки на великое княжение Владимирское, оставались жить в столицах своих княжеств.

В XIV в. в отдельных землях Северо-Восточной Руси складываются свои “великие княжения” правители которых, оставаясь формально вассалами великого князя Владимирского были в свою очередь верховными правителями для крупных и мелких феодалов – удельных князей, бояр, дворян - обязанных ему военной службой и другими вассальными обязательствами. Межкняжеские договоры постепенно вытесняли распространенную ранее практику созыва общерусских съездов князей. В договорных грамотах князей определялись условия и объем вассальной службы, границы земельных владений, порядок разрешения споров и т.п. Значительное место в договорных грамотах отводилось вопросам, связанным с крестьянскими переходами из одного княжества в другое, с беглыми холопами и пр.

Вершину феодальной иерархии составляли великие князья. Вторую ступень составляли их вассалы – удельные князья, обладавшие правами суверенных государей в пределах своих княжеств. Третью ступень занимали бояре и служилые князья, потерявшие права удельных. Термин боярин, прилагавшийся ко всякому знатному богатому землевладельцу, постепенно стал приобретать значение высшего придворного чина, участника Боярской думы (бояре великие и введенные).

Низший слой феодальной иерархии составляли слуги, мелкие служилые феодалы, владевшие вотчинами и поместьями. Они составляли основной контингент княжеской и боярской администрации, несли военную службу. В XI – XV вв. для обозначения таких слуг вошли в обиход такие термины как дворяне и дети боярские.

Удельным князьям как верховным собственникам всей земли в княжествах принадлежала высшая судебная и административная власть (сбор налогов, полицейский надзор и пр.) над городским и сельским населением (феодальный иммунитет).

Многоступенчатая феодальная иерархия представляла собой в период феодальной раздробленности такую форму организации, которая обеспечивала феодалам защиту их интересов и удержание в подчинении масс крестьянства и горожан.

1.2. Образование русского централизованного государства.

Сословно – представительная монархия XV – XVII вв.

Образование русского централизованного государства завершилось к концу XV в. В XVI в. происходит его дальнейшее укрепление. В это время вырастает значение носителя верховной власти, который стал с 1547 г. именоваться не великим князем, а царем (цезарем), устанавливается самодержавная форма правления с наследственной передачей власти. До конца XVI в. в Русском государстве продолжали существовать некоторые уделы, в управление которыми не вмешивалась центральная власть.

Великий князь Московский и царь всея Руси разделял свою власть с боярской аристократией. В состав Боярской думы кроме бояр московского князя входили бывшие удельные князья и их бояре. С первой половины XVI века там появились представители поместного служилого дворянства (дети

боярские), которые вели делопроизводство. Поскольку царь разделял власть с крупнейшими феодалами страны, постольку функции Боярской думы были неотделимы от его прерогатив. Таким образом, Боярская дума разрешала важнейшие государственные дела и занималась законодательной деятельностью. Ею были утверждены Судебники 1497 и 1550 гг. Статья 98 Судебника 1550 г. считала приговор Боярской думы необходимым элементом законодательства. Также указ о кабальном холопстве царь “приговорил вместе со всеми боярами”. Совместно с Думой царь утверждал новые налоги, уставы и пр.

Будучи высшим органом управления, Боярская дума осуществляла общее руководство приказами, надзидала за местным управлением, принимала решение по вопросам организации армии, земельными делами и т.п. Переговоры с иностранными послами вела специальная комиссия (ответная комиссия) из членов Думы. Заседания Боярской думы проводились в Кремле, в Грановитой палате, реже – вне дворца. Укрепляя свою власть, государи стремились ослабить значение боярской аристократии. Уже с середины XVI в. из Боярской думы выделилась т.н. комната, “ближняя дума” с более узким составом верных царю людей, с которыми он решал важнейшие дела. В царствование Ивана IV в период опричнины место представителей наиболее строптивых феодальных фамилий в Боярской думе заняли менее знатные родственники царя, и в целом Дума была оттеснена от разрешения важных вопросов законодательства и управления.

После смерти Ивана IV значение Боярской думы опять возросло. Заметную роль она играла в период иностранной интервенции и Смуты в начале XVII в. После свержения Василия Шуйского с престола летом 1610 г. все управление государством осуществляла группировка из 7 бояр (семибоярщина), состоявшая из наиболее влиятельных членов: Ф.И. Мстиславского, И.М. Воротынского, А.В. Трубецкого и др.

С появлением новых слоев внутри господствующего класса и, прежде всего, поместного дворянства связана деятельность Земских соборов, эпизодически созываемых царями всероссийских совещаний для обсуждения, а часто и для разрешения важнейших вопросов внутренней и внешней политики. Кроме Боярской думы и верхушки духовенства земские соборы включали представителей дворянства и посадских верхов (на соборе 1613 г. присутствовали представители от черносошных крестьян).

В оценке значения Земских соборов в историографии сложились две точки зрения:

1) деятели славянофильского направления (Хомяков, Аксаков) идеализировали их как “совет всей земли”;

2) большинство западников считали их бесправными органами, созывавшимися лишь в случае острой необходимости.

Появление земских соборов означало установление в России сословно-представительной монархии, характерной для большинства европейских стран. Спецификой сословно-представительных органов власти было то, что роль городских буржуазных слоев в ней была гораздо слабее, чем на Западе. Земские соборы не ограничивали, а укрепляли власть монарха. Представляя более широкие, чем Боярская дума слои господствующих верхов, земские соборы в своих решениях поддерживали московских царей и в противоположность Боярской думе они служили орудием укрепления самодержавия. Существование Земских соборов означало известную слабость царя – главы верховной власти и государственного аппарата, в силу чего верховная власть вынуждена была прибегать к непосредственной помощи феодального класса и верхов посада. Земские соборы действовали с сер. XVI до сер. XVII вв. и собирали от 200 до 800 человек.

Создание централизованного государства вызвало необходимость перестройки органов управления. Старую примитивную систему управления через казну сменила приказная система. Формирование приказа начиналась с

отдачи временных распоряжений (приказов), затем появились постоянные поручения – “пути”, после стала формироваться особая канцелярия – изба (двор), а затем – государственный орган – приказ с разделением на столы

Приказы делились на:

- 1) военные: разрядный, поместный, стрелецкий, пушкарский и т.п.;
- 2) обслуживавшие дворец (приказ Большого дворца);
- 3) казенные (хозяйственные, дипломатический и пр.);
- 4) судебно-полицейские (Разбойный, Холопий, Челобитный, Сыскных дел);
- 5) территориальные (Сибирский, Казанского дворца, Литовский и пр.).

С 1589 г. при патриархе были свой двор и тиунская изба, а также появился “Освященный собор” – съезд духовенства.

Всего в Московском государстве было учреждено 90 приказов, которые действовали в разное время и ведали всеми сторонами жизни страны.

Глава приказа назывался судьей, а иногда специализированно – например: казначей, печатник, дворецкий. Они командовали целой армией думных бояр и дворян – профессиональных чиновников-управленцев. Помощниками судей были дьяки (также из аристократии), которым платили жалованье, затем шли подьячие, служившие за подношения. Приказы делились на столы, столы – на повытья. Каждый приказ занимал в Кремле 2-3 комнаты. С конца XVII в. появились “площадные избы” – нотариальные конторы. Приказная система была крайне централизована, коррумпирована и прохождение дел было долгим, волокитным.

Местное управление в Московском государстве возникло с момента его образования. Территория делилась на уезды, которые соответствовали бывшим уделам и волости, во главе которых стояли соответственно наместники и волостели. Им выдавались т.н. доходные списки, которые подробно регламентировали размеры кормлений. С каждой сохи, т.е. крестьянского двора взималось определенное число корма (налогов). Сроки

кормлений устанавливались в 2 -3 года и затем кормленщик возвращался в столицу исполнять бездоходные поручения, ожидая новой кормовой очереди.

С XVII в. на местах главным управителем стал воевода, назначаемый также на 1 – 3 года. В городах делами управляли городовые приказчики. Они заведывали строительством и укреплением городов, дорог и мостов, хранением боеприпасов, оружия, продовольствия и отвечали за сбор народного ополчения. Назначались они из поместного служилого дворянства, не зависели от наместника и Боярской думы, а подчинялись непосредственно царю по ведомству казенного приказа, затем – разрядного. Институт городских приказчиков был первым дворянским органом местного управления Русского государства.

Для борьбы с преступностью в начале XVI в. были образованы должности губных старост. Ранее функции делопроизводства исполняли наместники, хотя они не были заинтересованы в борьбе с преступностью, т.к. получали часть судебных пошлин в виде кормлений. Губные старосты выбирались из дворян или детей боярских и утверждались в Разбойном приказе. Аппарат губных старост был сформирован из целовальников, выбираемых из посадской и крестьянской верхушки. Целовальники утверждались в должности целованием креста с обещанием верной службы. При каждом губном старосте во второй половине XVI в. появилась губная изба, делопроизводство в которой вел губной дьяк. Первоначально губные старосты избирались бессрочно, потом – на 1 год. Институт губных старост и городских приказчиков способствовал упразднению кормленщиков.

В 1555 – 56 гг. повсеместно была проведена Земская реформа. С этого времени в уездах и волостях где не было помещичьего землевладения крестьяне черносочных, а также посадские люди в городах получили право избирать из своей среды земских старост и земских судей на определенный срок (позднее – на 1 год). В ведении земских органов находились сбор податей, разбор гражданских и второстепенных уголовных дел.

В центральных уездах где население было уже несвободным управление осуществлялось городскими приказчиками и губными старостами, выполнявшими административно-полицейские и фискальные функции.

Таким образом, к началу XVII в. в России складывается система государственных учреждений, осуществлявшая основные задачи управления государством. Это происходило параллельно с возрастанием власти царя. В госаппарате России появились черты бюрократизации, заключавшиеся в появлении подчиненных друг другу учреждений и органов, в создании иерархической лестницы чиновников, сосредоточении многих исполнительных, распорядительных функций в приказах, бумажном делопроизводстве, безнадзорных действиях чиновников. В начале XVIII эту систему государственного управления сменила еще более централизованная и бюрократическая.

1.3. Государственное управление Российской империей в XVIII в.

В XVIII в. в России произошли важные изменения в политическом строе, сформировалась абсолютная монархия и императорская власть, которая не была ограничена ни Боярской думой, ни Земским собором, ни патриархом. Перемены в государственном строе были подготовлены всем предшествующим развитием страны и, прежде всего:

- ростом экономики, ремесла, сельского хозяйства, становлением внутреннего рынка, появлением мануфактур;
- расширением территории, присоединением Поволжья, Сибири, воссоединением с Украиной и т.п.

- окончательным установлением крепостного права, усилением поместного дворянства;
- ростом классовой борьбы горожан, крестьян, казаков, которая толкала господствующий класс на сплочение своих рядов и укрепление государственного аппарата.

В конце XVII в. особенно стала сказываться отсталость России от европейских государств. Существующий аппарат управления не мог решить насущных государственных задач, нужны были преобразования центральной и местной власти, превращения главы государства в носителя абсолютной, (неограниченной) власти.

Отдельные черты абсолютизма проявлялись с середины XVII в., но только со времени правления Петра I самодержавная монархия сословно-представительного типа приобрела характер абсолютной (без контроля со стороны общества). В отличие от западноевропейских государств абсолютизм в России проявился при отсутствии классовых противоречий между помещиками-дворянами и слабой еще буржуазией, но в условиях резкого обострения классовой борьбы дворян и крепостных крестьян. Только абсолютная монархия с бюрократическим государственным аппаратом могла гарантировать господствующему феодальному классу имущественную и личную безопасность и сохранение сословных привилегий, а зарождающему классу буржуазии – благоприятные условия для развития торговли и промышленности. Абсолютизм Петра I сочетался с усилением карательного аппарата. “Генеральный регламент” 1720 г. устанавливал порядок деятельности и делопроизводства государственных учреждений России. С полицейской регламентацией была тесно связана жестокость наказаний. К существовавшему по “Уложению” 1649 г. наказанию смертной казнью в 60 случаях Воинские артикулы добавили еще 13, в том числе и “сопротивление начальству”. Характерным было также применение военно-уголовных законов к гражданским лицам.

Расширение и бюрократизация государственного аппарата требовали новых кадров командного состава регулярной армии и чиновничества гражданского аппарата. Петр I укреплял госаппарат и государственное управление для решения внутри и внешнеполитических задач, преодоления отсталости Русского государства. Он изменил все управление страной по образцу шведского государственного устройства, не разделяя власть на законодательную, исполнительную и судебную. Прежде всего, он понял необходимость создания органа, координирующего деятельность приказов. В 1699 г. была учреждена Ближняя канцелярия для контроля доходов и расходов. С 1704 г. в ней стали собираться все руководители приказов. Эти собрания получили названия консилиев. Во времена правления Петра I было издано 3.314 указов, регламентов и уставов, в редактировании многих из них Петр I лично принимал участие.

В 1711 г. был учрежден новый высший орган – Сенат. Он был учрежден на время Прутского похода, но из временного органа стал постоянным. Сенат сохранил принцип комплектования Боярской думы (треть состава назначалась от титулованной знати, треть – от бояр и треть – от думных бояр). Функциями Сената стали правосудие и надзор за доходами и расходами государства. В 1722 г. во главе Сената был поставлен обер-прокурор – государево око. Он возглавил гласный надзор над госаппаратом и должностными лицами. Обер-фискал при Сенате возглавил тайный надзор. Он руководил деятельностью провинциальных фискалов, в задачу которых входило тайно подслушивать и доносить обо всех преступлениях, приносящих государству вред, о нарушении законов, взяточничестве, казнокрадстве. За несправедливые доносы фискал не наказывался, а за доказанные получал вознаграждение, равное половине судебного штрафа с уличенного им должностного лица. Доносы рассматривала и доносила Сенату ежемесячно Расправная палата – особое судебное присутствие из 4 судей и 2 секретарей. За 14 лет Сенат превратился из высшего органа управления в

высший орган надзора за управлением в государстве и судопроизводства. С 1721 г. после утверждения Духовного регламента во главе церкви стал Святейший Синод во главе с обер-прокурором.

В 1717 – 1720 гг. указы были заменены отраслевыми коллегиями (коллегия иностранных дел, мануфактур-коллегия, военная, юстиц-коллегия и др.). Коллегиальностью решений Петр I пытался предотвратить продажность государственного аппарата. Коллегия была и исполнительным и судебным органом. Она состояла из присутствия (собрания членов) и канцелярии. Присутствие состояло из 9 – 11 человек: Президента, вице-президента, 4-х ассессоров (помощников) и 4-5 советников. С 1722 г. в каждую коллегия была добавлен прокурор. Канцелярию возглавлял секретарь. В штате был нотариус, регистратор, архивариус, писцы переводчики. Коллегии имели конторы в Москве и Санкт-Петербурге.

Кроме коллегий осталась часть приказов: Преображенский (тайный, сыскной), Сибирский, Ямской. Сохранились Медицинская (тайная) канцелярия, Оружейная и Торговая палаты, Соляная контора.

В 1708 – 1709 гг. была преобразована и система местного управления. Вместо уездов было создано 8 губерний: Смоленская, Архангельская, Московская, Санкт-Петербургская, Киевская, Казанская, Азовская, Сибирская. Губернаторы обладали исполнительной и судебной властью, имели канцелярию, помощника – вице-губернатора и судебного заместителя – ландрихтера (из дворян). Губернии делились с 1719 г. на 45 провинций во главе с воеводами и уезды во главе с комендантами (с 1710 г.). В 1719 г. вместо уездов возникли дистрикты во главе с комиссарами, просуществовавшие до 1726 г., а затем вновь были восстановлены уезды. В 1723 - 1724 гг. были созданы городские магистраты для управления городов. Они состояли из президента, 2 - 4 бурмистров и 1 - 2 ратманов (секретарей). Все должности были выборными. Так возникло городское самоуправление. Однако с 1727 г. городские магистраты были подчинены губернаторам и

воеводам, их компетенция сократилась. Реальная власть в управлении на местах стала принадлежать губернаторам.

Завершение административных преобразований нашло свое воплощение в Табеле о рангах (1722 г.) в которой должности чиновников были разделены на 14 разрядов с обязательным прохождением должностей.

Таким образом, реформы государственного аппарата первой четверти XVIII в. установили в России систему бюрократических учреждений с дворянами-чиновниками, с однообразием организационного устройства и делопроизводства. Господствующим принципом во взаимоотношениях учреждений явился бюрократический центризм, т.е. осуществление чиновниками центральных органов и учреждений распорядительных и частично исполнительных мероприятий. Характерные для приказов нечеткое разделение отраслевых функций с заведыванием отдельными территориями и сословными группами были заменены в основном отраслевыми, центральными органами. Но остались нечеткое разделение прав между высшими и центральными учреждениями, недостаток чиновничьих кадров. Централизаторские тенденции в местном управлении заключались в стремлении сосредоточить все нити управления в одном звене: губернаторе, воеводе, комиссаре с единой ответственностью перед вышестоящими властями.

Система управления, созданная Петром I была усовершенствована его наследниками. Все они создавали узкие совещательные органы: Верховный тайный совет при Екатерине I и Петре II; Кабинет министров при Анне Иоанновне; Кабинет его величества и конференцию при высочайшем дворе при Елизавете Петровне; Императорский совет при Петре III; Совет при высочайшем дворе при Екатерине II. Имуществом императоров с 1763 г. стал заведовать специально созданный Кабинет. Сенат при наследниках Петра I сохранил значение как высшее учреждение исполнительной власти, а при Екатерине II стал лишь высшей судебной-административной инстанцией,

разделенной на 6 департаментов. Особую роль играла тайная экспедиция Сената, учрежденная в 1762 г. вместо канцелярии тайных розыскных дел. Центральные органы власти в России принципиально не менялись до 1802 г.

Реформа местных органов власти была проведена Екатериной II в 1775 – 1780 гг. Каждую из столичных губерний, а также более крупные регионы возглавлял наместник (генерал-губернатор) – должностное лицо, наделенное чрезвычайными полномочиями и ответственное только перед императором. Ему подчинялись войска, находившиеся на территории губернии.

Россия была разделена на 50 губерний. Раньше административное деление проводилось случайно, и на губернии с очень разной численностью населения приходился примерно одинаковый штат чиновников. Теперь же устанавливалось, что губернии должны быть приблизительно одинаковы по числу жителей – от 300 до 400 тыс. человек. Для уезда численность населения была определена в 20 – 30 тысяч. Поскольку новое административное деление было более дробным, то около 200 крупных сел были преобразованы в уездные города. В дальнейшем унификация органов местного управления на территории всей страны привела к упразднению автономий некоторых окраин: на Украине это окончательно произошло в 1781 г., а с 1783 г. общегосударственная система административного управления была распространена на Прибалтику.

Губернатор имел губернское правление, приказ общественного призрения, ведавший школами, больницами, богадельнями и приютами и оказывавший помощь лицам, нуждавшимся в ней, казенную палату. Уездным исполнительным органом был нижний земский суд, возглавляемый капитаном-исправником (как правило, отставным офицером). Он считался начальником уезда, ведал уездной администрацией и полицией, наблюдал за торговлей, проводил предварительное следствие по судебным делам. Его избирали дворяне сроком на 3 года на уездном собрании. В помощь ему избирали 2-х заседателей также из дворян. Главой административно-

полицейской власти в уездном городе был городничий, назначавшийся Сенатом. В городах учреждалась должность полицмейстера, в столицах – обер-полицмейстера. Основными исполнительными полицейскими учреждениями были полицейские части, охранявшие порядок, надзиравшие за трактирами, гостиницами и пр.

Реформа 1775 г. отделила судебную власть от исполнительной. Екатериной II была создана система сословных судов. Для дворян в губерниях существовал верховный земский суд, для городского населения – губернский магистрат, для лично свободных крестьян – верхняя расправа. В уездах для дворян существовал уездный суд, подчинявшийся верховному земскому суду, для городского населения городской магистрат, подчинявшийся губернскому магистрату, для крестьян – нижняя расправа. В губерниях в качестве высших судебных инстанций были созданы судебные палаты, принимавшие окончательные решения по гражданским и уголовным делам. Была создана система прокурорского надзора, учреждены должности губернского прокурора с помощниками (стряпчими). С 1782 г. в городах были учреждены должности полицмейстеров и надзирателей, следивших за общественным порядком.

При Екатерине II была создана система сословного самоуправления. Дворяне один раз в три года выбирали соответственно уездных и губернских дворянских предводителей и других должностных лиц. Избранным мог быть только тот дворянин, чей доход с имения был не ниже 100 руб в год. Участвовать в выборах могли дворяне, достигшие 25 лет и имевшие офицерский чин. Дворянские собрания имели право обратиться со своими пожеланиями к губернатору, а специально избранная делегация могла обратиться к императрице.

В соответствии с Жалованной грамотой городам население каждого города было разделено на 6 разрядов. В первый входили городские жители, имевшие в городе дом или землю. Второй разряд составляли купцы,

разделенные на 3 гильдии по размерам капитала: 1-я гильдия – от 10 до 50 тыс. руб., 2-я – от 5 до 10 тыс. руб., 3-я – от 1 до 5 тыс. руб. В третий разряд входили цеховые ремесленники, в четвертый – иногородние и иностранные гости, постоянно проживавшие в данном городе. Пятый разряд составляли именитые граждане, имевшие высокий социальный статус, ученые художники банкиры и пр. В шестой разряд входили лица, занимавшиеся промыслами и не приписанные к другим разрядам. Горожане 3-го и 6-го разрядов получили название мещане.

Горожане всех 6 разрядов имели право 1 раз в 3 года выбирать из своей среды городского голову и гласных в общую городскую думу. Она собиралась 1 раз в три года или в случае необходимости; ведала городским хозяйством и отчитывалась перед губернатором о доходах и расходах. Кроме того, общая дума выбирала представителей по одному от каждого разряда в шестиглавую думу, которая собиралась каждую неделю под председательством городского головы и обсуждала вопросы сбора налогов, благоустройства города, расходами и доходами.

Развитие местного самоуправления продолжил Павел I. Он провел волостную реформу. Государственные крестьяне получили право выбирать сельские и волостные органы на сходах – волостное правление во главе с волостным головой и сельского старшину.

В целом, реформы последней четверти XVIII в. усилили местный правительственный аппарат и повысили значение в нем дворянства. Учреждением должности наместника (генерал-губернатора) была создана твердая административная власть, которая сковывала всякое проявление недовольства. Это позволило провести известную децентрализацию управления, передать функции ряда коллегий местным учреждениям. Большинство пришедших в упадок коллегий было упразднено, упало значение Сената в законодательстве и управлении. Децентрализация местного

управления вступала в противоречие с централизаторскими тенденциями абсолютизма.

1.4. Преобразования в системе государственного управления России в XIX – начале XX вв.

В царствование Александра I прошли последние в дореволюционный период крупные реформы высших и центральных органов управления. Эти реформы установили действующую до сих пор министерскую систему. В этот период усложнившиеся задачи государства потребовали создания новых высших правительственных учреждений. Соответственно усложнялась внутренняя организация правительственных учреждений: их структура становилась разветвленной и многоступенчатой. Многочисленные подразделения вели обширное делопроизводство. Между центральными и местными учреждениями устанавливались более тесные связи – в России впервые появились ведомства.

Россия продолжала оставаться абсолютной монархией. Император возглавлял всю систему власти в стране, осуществлял объединение и координацию всех отраслей управления. В этот период монарх рассматривался уже не как “отец нации” что было характерно для всех традиционных обществ, а как хранитель законности. В это время укрепляется тенденция, берущая начало в петровские времена, согласно которой закон постепенно заменяет место обычая и традиции. Александр I в 1801 г. учредил Непременный комитет, в котором главную роль играли либеральные деятели: П.А.Строганов, Н.Н. Новосильцев, В.П. Кочубей, А.Е. Чарторыйский, и обосновал политику преобразований, смысл которой заключался в том, что “реформы администрации предпочтительнее Конституции.”

Подавляющее большинство проведенных в этот период мероприятий действительно носили прогрессивный характер. Были открыты новые университеты, учреждены гимназии практически в каждом городе, разрешены поездки за рубеж, расширены права купцов, мещан и государственных крестьян – им было разрешено покупать у дворян ненаселенные земли и т.п.

Особенно важную роль в выработке проектов реформ сыграл М.М. Сперанский (1772 – 1839), выдающийся государственный деятель. В конце 1809 г. он представил Александру I программу государственных преобразований, в которой предлагал дать стране Конституцию при сохранении института самодержавия. Основой политической системы России, должна была стать законность, выборность определенной части чиновников и их личная ответственность, практическое воплощение в жизнь принципа разделения властей, расширение политических прав купцов, мещан и государственных крестьян, которые наряду с дворянами должны были принимать участие в выборах в законодательную Государственную думу и местные органы власти. Таким образом, главные идеи М. Сперанского заключались в том, что бы самодержавное правление имело законодательную основу, и четко разграничивались функции законодательных, исполнительных и судебных органов власти. Органами исполнительной власти должны были стать министерства. Высшим учреждением при императоре должен был стать Государственный совет, члены которого назначались царем. Государственный совет, по идее М. Сперанского сосредоточивал законодательные, исполнительные и судебные функции и становился связующим звеном между императором и всеми государственными структурами.

Эти проекты вызвали открытое недовольство дворян и самого императора, опасавшегося за самодержавие. Сперанский был отстранен от дел и отправлен в ссылку. Из всех его предложений были приняты немногие.

В 1810 г. был учрежден Государственный совет из 40 – 80 членов, включая министров, который занимался разработкой законопроектов, утверждаемых императором. Деятельность Государственного совета осуществлялась в форме общих собраний и заседаний по его 5 департаментам. С 1802 г. стала формироваться министерская система и с 1809 г. все чиновники должны были иметь соответствующее образование и сдать экзамен “на чин,” если они имели домашнее образование.

Сенат стал высшей судебной инстанцией с правами надзора и ревизии учреждений, вплоть до губернских. Он состоял из департаментов во главе с генерал-прокурором, который со времени учреждения министерств был одновременно министром юстиции.

Святейший Синод оставался высшим законосовещательным, административным и правовым учреждением по делам русской православной церкви. К началу XIX в. упало значение коллегии Синода и возросла роль обер-прокурора, который превратился в своеобразного министра по духовным делам.

В 1802 г. был издан указ об упразднении коллегий и учреждении министерств: военного, морского, иностранных дел, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции, народного просвещения. Каждому министру предписывалось создать канцелярию и иметь товарища (заместителя). С 1803 года вводился принцип единоначалия. Окончательно министерская система утвердилась в 1810 – 1811 гг. На долю военного и морского министерств приходилась львиная доля государственных расходов в первой половине XIX века. В 1812 г. было утверждено “Учреждение о большой действующей армии.” Оно предоставляло главнокомандующему широкие полномочия и инициативу, которая ранее была стеснена императором. С 1815 г. в военном ведомстве появился Генштаб, занимавшийся разработкой планов военных операций и Военный совет – законосовещательное учреждение по военному ведомству. На Министерство внутренних дел – новое в структуре

центральных учреждений – были возложены функции по организации и охране общественного порядка и таким образом, оно возглавило всю систему полицейских органов страны. Другой его важнейшей функцией было управление государственной промышленностью и строительством.

Министерство иностранных дел ведало международными связями. Министерство юстиции осуществляло судебное управление. Министерство финансов должно было контролировать собираемость налогов, доходы и расходы государства. Основными финансовыми учреждениями в губерниях стали казенные палаты, а в уездах – казначейства. На министерство коммерции возлагалась задача содействовать торгово-промышленному развитию страны. Министерство просвещения ведало образованием граждан, подготовкой кадров для государственного аппарата, осуществляло цензуру.

В 1837 г. было создано Министерство государственных имуществ для управления государственными землями и государственными крестьянами. Соответственно в губерниях были созданы палаты государственных имуществ, в округах (2-3 уезда) окружные управления, в сельской местности – сельский сход (избиравший сельского старшину и помощников), волостной сход, сельскую и волостную расправы – органы сословного гражданского и уголовного суда для крестьян.

Министерства состояли из департаментов, функции которых заключались в сборе сведений по разным направлениям, обработке собранной информации, подготовке справок, докладов и отчетов, выработке наиболее целесообразных решений по текущей ситуации, составлении планов развития на будущее. Важнейшей задачей министерств была организация работы с подведомственными местными органами власти. Министерские чиновники разрабатывали для местных исполнительных органов инструкции, в соответствии с которыми те строили свою работу, а также проводили регулярные проверки их деятельности.

Для решения межведомственных вопросов созывались совещания министров. С 1802 г. существовал Комитет Министров. Его председатель был одновременно председателем Государственного совета и назначался царем. В состав Кабинета Министров входили кроме министров и председатели департаментов Государственного совета и некоторые лица по назначению императора. Комитет министров рассматривал вопросы управления страной в целом, проекты новых указов, подбора кадров на высшие государственные должности заслушивал отчеты министерств и т.п.

В первой половине XIX в. возросло значение Собственной его величества канцелярии. Она приобрела характер общегосударственного высшего учреждения. С 1812 по 1825 гг. ее бессменным начальником был А.А. Аракчеев. Канцелярия превратилась в орган, связывавший императора со всеми правительственными учреждениями по наиболее важным вопросам внутренней политики. В ее составе было 6 отделений:

- первое отделение занималось подготовкой указов, надзором за деятельностью чиновников и их перемещением;
- второе отделение – кодификационное – занималось упорядочением законов, подготовкой издания сводов законов.
- третье отделение – политическая полиция было прямым наследником Преображенского приказа и Тайной канцелярии и занималось политическим сыском. Оно имело свой штаб – корпус жандармов и вся страна была поделена на жандармские округа;
- четвертое отделение состояло из канцелярии императрицы Марии Федоровны и ведало благотворительными учреждениями и женскими учебными заведениями;
- пятое и шестое соответственно Крестьянское и Кавказское считались временными и разрабатывали реформы в рамках своей компетенции.

Все шесть отделений канцелярии представляли собой самостоятельные высшие государственные учреждения с самостоятельными полномочиями и важнейшими функциями. В правление Николая I роль и значение императорской канцелярии еще более возросло, она фактически возглавила всю систему центральных отраслевых органов государственного управления, (т.е. играла роль правительства).

Таким образом функции высших центральных учреждений - Комитета министров, Государственного совета, Сената и канцелярии его величества - нередко переплетались, управление преобладало над законностью и особую роль приобретали личные качества ведущих чиновников и самого императора.

К середине XIX в. численность государственного аппарата составила 100 тыс. человек. Это было свидетельством силы государства и одной из причин высокого налогообложения и несбалансированности государственного бюджета. Николай I правил страной, опираясь исключительно на чиновничество. В 30-е годы был издан “Устав о службе гражданской”, согласно которому определялись порядок поступления на службу, увольнение, права и обязанности чиновников.

Вершину бюрократической иерархии составили чиновники первых пяти классов: члены Государственного совета, министры, сенаторы, генерал-губернаторы и губернаторы, директора министерских департаментов, управляющие казенными палатами и т.п. К средней прослойке (6 – 8 классы) относились советники, начальники отделений министерских департаментов и пр., занимавшие самостоятельные должности преимущественно исполнительного характера. Эти первые две группы, имевшие большие денежные оклады, состояли главным образом, из потомственных дворян. Жалованье назначалось обычное денежное и дополнительное. Кроме высокой денежных окладов выдавались разъездные, столовые, фуражные деньги, дополнительные надбавки по ведомствам за службу на окраинах и пр. Эти

льготы не распространялись на чиновников 9 – 14 классов, занимавшихся канцелярской работой.

Для занятия чиновничьей должности требовался образовательный ценз – окончание училища. К середине XIX в. 41,4% чиновников имели высшее образование, но подавляющее их большинство обладало невысоким уровнем управленческой специализации. Большинство ведомств России управлялось генералами, имевшими отдаленное представление о специфике своей отрасли.

Характерными чертами российского государственного аппарата были типичные бюрократические методы: волокита, стремление затянуть обсуждение любого вопроса, влияние личных связей на рассмотрение дела, коррупция. По данным III отделения в конце 40-х годов только 3 губернатора из 50 не брали взятки: Киевский губернатор Писарев как очень богатый человек, Таврический губернатор А. Муравьев, бывший декабрист и Ковенский губернатор, сын А.Н. Радищева.

Таким образом, правительственные преобразования первой половины XIX в. создали систему вертикального отраслевого государственного управления, усилили роль законности и карательные функции власти. Однако проведенные реформы не носили принципиального характера, самодержавный характер власти не изменился, крепостное право продолжало существовать, хотя и были созданы секретные комитеты, занимавшиеся этим вопросом.

В царствование Александра II произошли важнейшие изменения во внутренней политике и управлении страной. Наиболее значительной была крестьянская реформа, отменившая крепостное право. Для ее проведения была создана специальная система органов. В 1861 г. возник Совет министров для координации действий министров на время подготовки реформы. В начале своей деятельности он рассматривал материалы и отчеты о работе министерств и ведомств и созывался по распоряжению императора. В его

состав входили Председатель Комитета министров, Председатель Государственного совета, министры, руководители главных управлений Председателем Совета Министров был сам император.

Для проведения реформы была создана система органов: Главный комитет об устройстве крестьянского состояния, губернское по крестьянским делам присутствие и мировые посредники, которые назначались Сенатом из числа местных, либерально настроенных помещиков. Они имели широкие полномочия, не подчинялись местной администрации и контролировали деятельность сельского и волостного управления. На них возлагались обязанности защищать интересы, как помещиков, так и крестьян, составление и введение в действие уставных грамот – юридического документа, содержащего условия выхода крестьян из крепостной зависимости.

Личные права крестьян значительно расширились, они могли заключать договоры, принимать на себя обязательства и пр. Бывшие крепостные объединялись в сельские общества, которые выбирали сельского старосту на сельском сходе. Староста созывал сельский сход для решения хозяйственных, бытовых и организационных вопросов, следил за выполнением повинностей, имел право подвергать крестьян штрафу до 1 руб., аресту до 2 дней и пр. На волостной сход избирались представители от сельских обществ (от каждых 10 дворов) и выбирали волостного старшину, волостное правление и волостной крестьянский суд. Волостной сход решал вопросы рекрутской повинности, уплаты налогов. Волостной старшина занимался административно-полицейскими вопросами, руководил деятельностью сельских старост и т.п. Волостной суд рассматривал имущественные и прочие споры между крестьянами.

Одной из важнейших была судебная реформа 1864 г. Она устанавливала новую систему судопроизводства и устанавливала два типа судов: местные и общие. Местными были волостные и мировые суды, они рассматривали мелкие преступления и мелкие гражданские иски. Мировые

судьи избирались земскими собраниями или городскими думами из местных жителей с определенным образовательным и имущественным цензом. Апелляцией для их приговора был съезд мировых судей

Окружные суды назначались императором на несколько уездов или губернию. В них вводился суд присяжных. Окружным судам, состоящим из председателя и членов, были подсудны все гражданские дела и дела по уголовным преступлениям, а также политические дела. Решение окружного суда по уголовному делу, принятое с участием присяжных заседателей, считалось окончательным и не подлежало обжалованию. Решение, принятое без участия присяжных заседателей могло быть обжаловано в судебную палату, учреждаемую на несколько округов. Судебные палаты рассматривали жалобы и кассации. Решение судебной палаты, принятое с участием присяжных заседателей также не подлежало обжалованию. Высшей судебной инстанцией оставался Сенат. Лишь при нарушении или неправильном применении закона приговор можно было обжаловать в Сенате. Сенат осуществлял толкования законов, и его разъяснения были обязательны в практике. Присяжными поверенными (или адвокатами) могли стать русские люди в возрасте от 25 лет, не подвергавшиеся судебным преследованиям, не состоявшие на государственной службе или на выборных, оплачиваемых должностях.

Судебные следователи осуществляли предварительное следствие под надзором прокуратуры. Контроль за деятельностью прокуратуры осуществлял генерал-прокурор, являвшийся одновременно министром юстиции. Прокуроры всех уровней назначались императором по представлению министра юстиции.

Следующими были реформы местного самоуправления. В 1864 г. были образованы земские учреждения – земства. Распорядительными органами земств были губернские и уездные собрания. Земства имели право учреждать местные налоги. Члены земских собраний или гласные избирались по трем

куриям: уездных землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских обществ. Исполнительными органами являлись уездные и земские управы, избиравшиеся на земских собраниях. Земские собрания собирались раз в год для утверждения отчета. Земства занимались хозяйственными вопросами, содержанием путей сообщения, строительством и содержанием школ, больниц, приютов, страхованием имущества и пр. Реформа не предусматривала формирования центральных органов земств и низших земских органов на волостном уровне. Председателями земских органов могли быть только представители дворянства. Следовательно земства учреждались только в тех губерниях, где было дворянство. К началу 80-х гг. они функционировали в 34 губерниях из 50. На окраинах они так и не были созданы. Кроме того, губернатор и министр внутренних дел имели право приостанавливать решения земских органов. Благодаря деятельности земств на селе выросло количество школ, больниц, агрономических знаний и пр.

В 1870 г. была проведена реформа городского самоуправления. В городах образовывались все сословные городские думы, члены которых гласные избирались на 4 года на основании имущественного ценза. В среднем число гласных по различным городам составляло от 30 до 70 человек. Городская дума избирала свой исполнительный орган – городскую управу, возглавляемую городским головой. Городская дума отвечала за благоустройство города, транспорт, водопровод, организацию здравоохранения и просвещения. Городской голова уездного города утверждался губернатором, а губернского – министром внутренних дел. Городская дума подчинялась Сенату.

Во второй половине XIX в. преобразования были осуществлены также и в военной области. Одним из первых шагов была реорганизация военного министерства. Россия была поделена на 15 военных округов, создавались военные гимназии и военные школы – средние военные заведения. Расширилась система высшего военного образования. Главным содержанием

военной реформы стало введение всеобщей воинской повинности, заменившей рекрутскую систему. Согласно закону 1864 г. воинскую повинность должно было отбывать все мужское население страны с 20 лет. Срок военной службы в сухопутных войсках устанавливался в 6 лет действительной службы и 9 лет запаса, на флоте соответственно – 7 лет и 3 года. Освобождение от службы получали единственный сын (кормилец), а также, если старший брат призывника был призван. Льготы получали лица, имевшие образование. Для окончивших высшие учебные заведения срок службы устанавливался в 6 месяцев, для лиц, имевших среднее образование – полтора года, городские училища – 3 года, а для окончивших начальную школу – 4 года.

В целом буржуазные реформы 60 – 70 гг. привели к заметным изменениям в социально-экономическом и государственном устройстве России. Они мало затронули высшие органы государственной власти, не привели к созданию в стране правительства и парламента, но преобразовали систему местного самоуправления, судопроизводства и военного дела.

После убийства народовольцами Александра II на престол вступил Александр III, консерватор, не понимавший необходимости продолжения преобразований. С его именем связаны контрреформы 80-х гг. Начало им было положено “Положением о мерах к сохранению государственной безопасности и общественного спокойствия,” которое разрешало объявлять любую местность на положении усиленной или чрезвычайной охраны; каждый подозреваемый житель этой местности мог быть арестован на срок до 3 месяцев, оштрафован и его дело могло быть передано на рассмотрение военного суда. Это положение давало право местным властям закрывать учебные заведения, промышленные и торговые предприятия, органы печати и приостанавливать деятельность органов местного самоуправления.

По закону 12 июля 1889 г. была введена должность земских начальников, назначаемых из дворян, которые сосредоточили всю

административную и судебную власть на местах. Без их одобрения не решался ни один сколько-нибудь серьезный вопрос. Значительно было сокращено число мировых судов, а в дальнейшем они были упразднены. Дела на местах стали рассматриваться членами уездного окружного суда, а в городах появились назначаемые министром юстиции городские суды. Была ограничена гласность суда, который получил право рассматривать дела при закрытых дверях.

По новому “Городовому положению” 1892 г. значительно вырос имущественный ценз на выборах в городские думы. Таким образом, самодержавие отказалось от курса реформ и сохранило сильные позиции в управленческой сфере.

Последние крупные преобразования в системе государственного управления были проведены в 1905 – 1906 гг. Вступивший на престол в 1894 г. Николай II, будучи человеком консервативных взглядов был уверен в том, что в сохранении монархии нуждается, прежде всего, русский народ. В первое десятилетие своего царствования он не внес никаких изменений в государственную систему, и только события первой российской революции (в особенности Всероссийская октябрьская политическая стачка 1905 г.) заставили его пойти на уступки и подписать 17 октября Манифест “Об усовершенствовании государственного порядка”. В этом документе провозглашались демократические свободы, и устанавливалось, что ни один государственный закон не мог вступить в силу без одобрения Государственной думы. Это был новый шаг по пути превращения феодальной монархии в буржуазную, и становления парламентаризма.

В октябре 1905 г. был опубликован указ о реорганизации деятельности Совета министров, который превращался в постоянное высшее правительственное учреждение России. Совет министров имел законосовещательные функции, обсуждал законопроекты и вносил их на утверждение императора, минуя Государственную думу. Велико было

значение Совета Министров в области составления бюджета. Он руководил составлением смет, открывал кредиты министерствам, разрешал ассигнования сверхсметных кредитов. В феврале 1906 г. было издано новое положение о Государственном совете, который превращался во вторую палату, стоящую над Государственной думой. Государственная дума приобрела право утверждения бюджета страны, депутатского запроса, утверждения новых компаний и контроля за финансовой деятельностью министерств, управлений, строительством государственных железных дорог.

Дума имела президиум, председателя, совещания представителей фракций, групп, комиссий по отраслям деятельности. По избирательному закону 11 декабря 1905 г. были утверждены 4 избирательных курии: от помещиков, городского населения, крестьян и рабочих. Были лишены избирательных прав женщины, солдаты, матросы, безземельные крестьяне и батраки. Система представительства в Думе была разработана следующим образом: 1 голос землевладельца был приравнен 3 голосам городской буржуазии, 15 голосам крестьян и 45 голосам рабочих. Правительство продолжало надеяться, что крестьянство будет опорой самодержавия, и обеспечило ему 45 % всех мест в Думе. В первую Государственную думу было избрано более 500 человек, преобладали представители от кадетской партии, имевшие 179 мест, председателем был избран кадет С. Муромцев. Из 22 председателей комитетов думы 16 принадлежали к кадетской фракции. Большинство крестьянских депутатов вошли в группу трудовиков, которая от крестьян получила более 400 наказов. В центре обсуждения депутатов 1 Государственной думы стал аграрный вопрос.

Еще до созыва Думы царское правительство приняло решение о ее роспуске в случае, если на заседаниях будет поставлен вопрос об отчуждении помещичьей земли. Первая Государственная дума работала 72 дня, с апреля по июль 1906 г. Кадетам не удалось убедить правительство в необходимости

выполнения обещаний Манифеста 17 октября, и дума была распущена после постановке вопроса о принудительном отчуждении помещичьей земли.

Состоявшиеся в январе-феврале выборы во вторую Государственную думу обеспечили успех левым партиям, ее председателем стал кадет Ф. Головин. Главной темой обсуждения Думы также стал аграрный вопрос. Опасаясь, что депутаты не утвердят аграрной реформы П.А. Столыпина, 3 июня 1907 г. вторая Государственная дума была распущена, и вслед за этим был изменен избирательный закон.

На выборах в III и IV Государственные думы 1 голос землевладельца приравнивался к 4 голосам крупной буржуазии, 65 голосам мелкой буржуазии, 260 голосам крестьян и 543 голосам рабочих. Новый избирательный закон отдавал предпочтение землевладельцам. Они, составлявшие менее 1 % населения, получили право избирать 51% выборщиков. Выборы в третью и четвертую Государственные думы обеспечили победу правым партиям. Третья Государственная дума работала с ноября 1907 г. по июнь 1912 г., а четвертая – с ноября 1912 г. по 27 февраля 1917 г. Царизм не допустил преобладания какой-либо одной политической группировки и опирался в думе не на одно, а на два большинства. При проведении либеральных проектов правительство рассчитывало на октябристско-кадетское большинство, а при проведении репрессивных или иных актов – на черносотенцев и правых октябристов. Такая политика получила название бонапартизма.

С началом первой мировой войны сессии Государственной думы стали созываться нерегулярно, и законодательство осуществлялось правительством. Неудачи на фронте и подъем революционного движения в стране привели к формированию Прогрессивного блока в Государственной думе, оппозиционного самодержавию. Лидеры блока требовали проведения минимум либеральных реформ, но они были отклонены самодержавием.

Неспособность царизма решить задачи военного времени, мобилизовать экономику на нужды фронта, военные поражения и ряд других причин способствовали победе февральской буржуазно-демократической революции и падению монархии. В Петрограде установилось двоевластие: Временного правительства, у которого вначале не было власти, и Совета рабочих и солдатских депутатов, обладавшего реальной властью, но не имевшего четкой программы действий. Постепенно власть стала переходить Временному правительству, что во многом объяснялось поведением руководства Советов.

Временное правительство внесло изменения в состав государственных органов. Был упразднен Департамент полиции, вместо которого в Министерстве Внутренних дел было создано Главное управление общественной полиции, а затем переименованное в главное управление по делам милиции. Были ликвидированы корпус жандармов, министерство императорского двора и императорская канцелярия. Одновременно учреждались новые министерства: труда и продовольствия.

Временное правительство начало готовить выборы в Учредительное собрание, реформу местных органов, аграрную реформу (были созданы земельные комитеты) и утвердило права фабрично-заводских комитетов. На местах функции губернаторов, генерал-губернаторов были переданы губернским, городским и уездным комиссарам Временного правительства.

Для разработки законодательных актов было создано Юридическое совещание, одна из комиссий которого начала работу над текстом будущей конституции. Вместе с тем, Временное правительство утратило доверие масс, не решило важнейших вопросов (аграрного, о войне и т.п.) развития страны и было свергнуто в ходе восстания 24 – 26 октября 1917 г.

ТЕМА 2. СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД УПРАВЛЕНИЯ СТРАНОЙ

2.1. Советские государственные учреждения в 1917 – 1922 гг.

Высшие органы власти. Формирование новой системы государственного устройства началось с 25 октября 1917 г., когда столица – Петроград – находилась под контролем восставших, и Временное правительство было объявлено низложенным. Вечером 25 октября открылся II Всероссийский съезд Советов, на котором было зарегистрировано 649 делегатов (390 – большевиков, 160 эсеров, 72 меньшевика). В ходе работы съезда его состав изменился: собрание покинули представители бундовцев, правые эсеры и часть меньшевиков, а большевики получили 80 голосов дополнительно за счет вновь прибытия опоздавших.

В декретах II съезда было зафиксировано изменение государственной власти, ее переход в руки Советов и создание новых органов управления. Верховным органом объявлялся Всероссийский съезд Советов. Между съездами функции этого органа возлагались на Всероссийский Центральный исполнительный комитет (ВЦИК). II Съезд Советов образовал Временное (т.е. до созыва Учредительного собрания) рабоче-крестьянское правительство – Совет народных комиссаров (Совнарком). Оно, оставаясь подотчетным съезду Советов и ВЦИК, получило право законодательной инициативы. Основными органами центральной власти, таким образом, стали наркоматы. Соединение исполнительной и законодательной власти было отличительной чертой новой власти. Советы на местах становились местными органами власти и управления.

По поводу принципов формирования правительства (многопартийное или однопартийное) на съезде произошла острая дискуссия. Левые эсеры, стремившиеся к широкой социалистической правительственной коалиции, отказались войти в правительство. В результате большевики сформировали

однопартийное правительство в следующем составе: председатель – В.И. Ленин (Ульянов), народные комиссары: по внутренним делам – А.И. Рыков, земледелия – В.П. Милютин, труда – А.Г. Шляпников, торговли и промышленности – В.Г. Ногин, по иностранным делам – Л.Д.Троцкий (Бронштейн), финансов – И.И. Скворцов (Степанов), просвещения – А.В. Луначарский, юстиции – Г.И. Оппоков (Ломов), продовольствия – И.А. Теодорович, почт и телеграфа – Авилов (Глебов), по делам национальностей – И.В. Сталин (Джугашвили), комитет по военным и морским делам – В.А.Антонов (Овсеенко), Н.В. Крыленко и П.Е. Дыбенко.

Существование Советской власти было невозможно без коренной ломки старых аграрных отношений. Декрет о земле стал основой преобразования деревни. Он утвердил главные принципы аграрной политики: конфискацию помещичьих земель и передачу их в руки крестьян, отмену частной собственности на землю. В декрете о мире Советское правительство обращалось ко всем воюющим странам начать немедленные переговоры о заключении справедливого демократического мира без аннексий и контрибуций. Принятие II Съездом Советов этих документов укрепило позиции новой власти и помогло ей устоять, несмотря на давление, которое оказывали правосоциалистические партии.

Первоначально большевики рассчитывали использовать в деле социалистических преобразований прежние министерства и учреждения. Но чиновники, работавшие в них, объявили стачку и отказались выполнять распоряжения Совнаркома. Большевики обратились к руководству партии левых эсеров с предложением заключить политический блок. В результате в ноябре 1917 г. сформировалось коалиционное правительство. Левые эсеры заняли посты в правительстве и ряде центральных учреждений Советского государства.

К началу 1918 г. наркоматы были в основном сформированы. Одновременно прекратилась деятельность министерств Временного

правительства. Для большевиков особенно важно было создать конституционную основу Советской власти. Однако расчет на Учредительное собрание себя не оправдал. Большинство голосов на выборах было подано за социалистов-революционеров. Из 715 депутатов большевики имели только 183 мандата. Председатель ВЦИК Я.М. Свердлов, открывший Учредительное собрание 5 января 1918 г. предложил депутатам одобрить “Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа”. Представители большинства отказались сделать это, и Я.М. Свердлов закрыл заседание. В ночь на 7 января собрание было распущено.

10 января 1918 г. в Таврическом дворце открылся III Всероссийский съезд рабочих и солдатских депутатов, а 13 января III Всероссийский съезд крестьянских депутатов. Съезды приняли решение об объединении, и на совместном заседании была одобрена “Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа” – первый конституционный акт. ВЦИКу было поручено подготовить и внести на очередной съезд Советов Конституцию РСФСР. Кроме того, слово “временное” было исключено из названия Советского правительства.

К лету 1918 г. сложилась система советской государственности, которая была закреплена в первой Конституции РСФСР, принятой на V съезде Советов 5 июля 1918 г. Конституция провозгласила свободу слова, собраний для рабочих, отделение церкви от государства и от школы, федеративный характер республики, уничтожение дискриминации по расовым или национальным признакам. Вместе с тем, она носила ярко выраженный классовый характер и узаконила специфическую избирательную систему, в частности, отказ от всеобщего равного, прямого избирательного права при тайном голосовании, за которое выступала РСДРП в дооктябрьский период. Были установлены прямые выборы в сельские и городские Советы и многоступенчатые выборы в высшие органы власти. Выборы происходили путем открытого голосования, избирательные участки были

производственные – по предприятиям и учреждениям (допускались и территориальные). Семь категорий населения были лишены избирательных прав:

- эксплуататоры и рантье;
- торговцы;
- служители культа;
- бывшие служащие полиции, жандармерии, охранного отделения;
- члены семьи Романовых;
- душевнобольные; лишенные прав по суду.

Высшим органом власти оставался Всероссийский съезд Советов, который состоял из представителей городских Советов (I депутат от 25 тыс. человек), и губернских Советов (I депутат от 125 тыс. человек). Всероссийский съезд избирал Всероссийский центральный исполнительный комитет в составе не более 200 чел., который осуществлял всю власть между съездами. ВЦИК назначал Совет народных комиссаров (Совнарком), в компетенцию которого входило общее управление делами страны, а также издание декретов (указов), распоряжений, инструкции. Конституция провозгласила принцип полновластия Советов всех уровней. Они становились основой системы управления, им предоставлялись самые широкие права. В основу их функционирования был положен принцип демократического централизма, предполагавший отчетность перед вышестоящими органами.

Съезды Советов должны были собираться не реже I раза в год. До 1921 года они собирались два раза в год. ВЦИК впервые был избран на II съезде Советов. Его первым председателем стал Л.Б. Каменев, затем, с ноября 1917 года – Я.М. Свердлов, а с марта 1919 г. – М.И. Калинин. Первый состав ВЦИК был многопартийным. Из 102 членов – 62 большевика, 29 левых эсеров, 6 меньшевиков-интернационалистов, 3 украинских социалиста, 1 максималист.

Для оперативной работы 15 ноября 1917 г. был избран Президиум ВЦИК – постоянно действующий орган между сессиями ВЦИК. В его задачи входило подготовка сессий и контроль работы СНК. При президиуме были образованы Малый Президиум, рабочий аппарат с отделами и комиссии для разработки важнейших законов и административных решений.

Совнарком стоился на основе коллегиальности и имел постоянные комиссии:

1. Совет рабочей и крестьянской обороны (с 30 ноября 1918 г.). Это был орган чрезвычайной власти диктатуры пролетариата для демобилизации сил на военные нужды. С апреля 1920 г. он стал называться Совет труда и обороны (СТО) во главе с В.И. Лениным. На местах СТО имел губернские отделы.

2. Малый Совнарком (с ноября 1917 г.) был создан для разгрузки СНК от мелких дел. Он разбирал жалобы по исполнению смет, межведомственные споры по финансовым и другим вопросам и не имел постоянного состава, собирался нерегулярно. С переездом в Москву заседания Малого Совнаркома стали проводиться не реже 3 раз в неделю в составе 4 человек. Этот орган просуществовал до 1931 г.

Чрезвычайные органы власти. В систему обычных конституционных органов входили и чрезвычайные органы. Они возникли сразу же после революции. Предполагалось, что существовать они будут короткий срок. Однако чрезвычайные органы и “чрезвычайщина,” как метод управления стал чертой политического режима. Были созданы Всероссийская чрезвычайная комиссия (ВЧК) по борьбе с контрреволюцией (7 декабря 1917 г.), Всероссийские чрезвычайные комиссии по ликвидации безграмотности, охране путей сообщения, по борьбе с контрабандой и другие. Чрезвычайными был Главный комитет по проведению всеобщей трудовой повинности при СТО, комитет по демобилизации промышленности, Главполитпуть при наркомате путей сообщения и т.д. Кроме того, в губерниях существовали

военревкомы, ревкомы, комбеды. Наряду с ними многие обычные управленческие органы также наделялись чрезвычайными полномочиями в какой-либо области. Например, их получил наркомат продовольствия (наркомпрод) после введения в мае 1918 г. продовольственной диктатуры. Иногда для выполнения специальных или временных задач практиковалось назначение чрезвычайных уполномоченных и комиссаров на места.

Центральные органы власти. Наиболее крупным из созданных наркоматов был Высший совет народного хозяйства (ВСНХ), образованный 14 декабря 1917 г. На местах он имел свои отделы – губернские советы народного хозяйства (ГСНХ). ВСНХ выполнял функцию управления народным хозяйством и получил всю полноту власти в индустриальном секторе экономики – промышленности. ВСНХ делился на:

- отраслевые отделы (по отраслям промышленности);
- функциональные (снабжения и пр.);
- общие (статистики и пр.).

Руководил ВСНХ Пленум, Бюро и Президиум. Пленум собирался крайне редко, Бюро (из 15 человек) контролировало выполнение срочных заказов, координировало работу отделов и секций. Фактически работой ВСНХ руководил Президиум из 9 человек. Для управления национализированными предприятиями были созданы отраслевые главные комитеты (главки) и центры – Главуголь, Центротекстиль и пр. – всего около 70. ВСНХ руководил работой промышленности и в других союзных республиках через своих уполномоченных (еще до объединения в СССР). С введением НЭПа перестроилась и работа ВСНХ. Количество отраслевых главков было сокращено, и в непосредственном ведении ВСНХ остались только крупные предприятия (около 8 тыс.), управление остальными переданы на места. Затем было проведено трестирование однородных производств. Тресты находились на хозрасчете. Для реализации продукции

были созданы специальные органы – синдикаты. В конце 1922 г. существовало 176 трестов и 18 синдикатов.

Распоряжение земельными ресурсами по декрету о земле было передано местным советам, а для проведения аграрной политики был образован наркомат земледелия (Наркомзем). Он управлял также бывшими помещичьими имениями, превращенными в государственные хозяйства. В августе 1921 г. был создан Всероссийский союз кооперации (Сельхозсоюз).

Особое место среди наркоматов занимал Наркомпрод. В его распоряжении находились продотряды (40 тыс. человек) и заградотряды, боровшиеся со спекулянтами. Он прекратил свое существование в мае 1924 г.

Наркомат торговли и промышленности, созданный на II съезде Советов фактически занимался только внешней торговлей, т.к. внутренней до введения НЭПа не было. В апреле 1918 г. была введена государственная монополия на внешнюю торговлю, и за границей создавались торгпредательства. Первое было открыто в Эстонии, а к 1922 г. существовало уже 14 представительств. Для организации экспорта была создана государственная экспортно-импортная торговая контора – Госторг. С началом НЭПа появилась Комиссия по внутренней торговле, имевшая функции регулирования цен, организации перевозок товаров, восстановления ярмарок.

Одним из важнейших в годы гражданской войны стал Наркомат путей сообщения, преобразованный из Наркомата по железнодорожным делам в марте 1918 г. В ноябре того же года железные дороги были переведены на военное положение и взяты под контроль ВЧК по охране путей сообщения. С началом НЭПа Наркомат был переведен на хозрасчет и введена плата за перевозки. Затем его разделили на четыре отдела: железнодорожного транспорта, речного, морского и местного. В ведении Наркомата были порты и пароходства.

Наркомат финансов (Наркомфин) имел финотделы исполкомов Советов. Еще в декабре 1917 г. был произведен захват всех банков, в январе 1918 г. аннулированы государственные займы царского правительства – 60 млрд. рублей, в том числе 16 млрд. внешнего долга. С декабря 1917 г. по 1920 год действовал Народный банк РСФСР, вплоть до прекращения денежного обмена. С возвратом НЭПа был создан Госбанк, введена твердая валюта – червонец и создана сеть валютных банков. Существовали также территориальные банки: Дальневосточный, Северокавказский, Среднеазиатский и т.д.

Для управления планированием и статистикой были образованы ЦСУ РСФСР со статкомитетами на местах и в 1921 г. - Госплан.

Центральными органами управления социальной сферой были наркомат труда и наркомат государственного призрения (социального обеспечения с апреля 1918 г.). Наркомат труда имел отделы труда в исполкомах местных Советов и занимался распределением рабочей силы т.к. была введена всеобщая трудовая повинность. Наркомат социального обеспечения ведал пенсиями, домами инвалидов и престарелых. С октября 1918 г. стали вводиться пенсии для городского населения, был создан Всероссийский комитет помощи инвалидам войны, больным и раненым красноармейцам и семьям лиц, погибшим в период войны. В деревне социального обеспечения не существовало.

В июле 1918 г. начал действовать Наркомат здравоохранения, имевший свои медико-санитарные отделы при исполкомах Советов и ведавший сетью лечебных заведений и здравниц.

Наркомат просвещения провел реформу образования, привлекая старые учительские кадры. Школа была отделена от церкви. Были упразднены гимназии, реальные училища, церковно-приходские школы и т.п. Вместо них создавались две ступени образования: 1) неполная средняя(6-летка) и 2) 10-летка для детей от 8 до 17 лет. Преимущественное право поступления в вузы

имели рабочие и крестьяне. Для их подготовки открывались рабфаки. В декабре 1919 г. был принят закон о всеобщей грамотности и создана ВЧК по ликвидации безграмотности. Кроме этой работы Наркомат руководил театрами, ЛИТО, музыкальными учреждениями, художественными промыслами. Позже образовались главки: Главполитпросвет, Госиздат, Госкино и т.п.

Наиболее авторитетным законодательным и исполнительным органом, занявшим центральное место в системе госаппарата, с первых дней революции стал Совнарком – правительство республики. Правительство – высший исполнительно-распорядительный орган, возглавлявший весь госаппарат. Конституция 1918 г., хотя и отрицала теорию разделения властей, но уделяла большое внимание разграничению компетенции между государственными органами. Если Съезд Советов и ВЦИК были определены как высшие законодательные органы, то СНК был высшим органом самоуправления. Конституция устанавливала, что все решения СНК, имеющие крупное общеполитическое значение должны были утверждаться ВЦИК. Но к этой статье было сделано примечание, что мероприятия, требовавшие неотложного выполнения, могли быть осуществлены правительством непосредственно. Таким образом, правительство могло принимать законодательные акты только в исключительных случаях. Однако в условиях чрезвычайной обстановки и военного времени это исключение превратилось в правило. Правительство стало принимать законы гораздо чаще, чем Съезды Советов или ВЦИК. За 5 лет (с 1917 по 1922 гг.) было опубликовано 4 тыс. декретов, из них съездами и ВЦИК было принято 623, остальные – правительством. Большинство из них было связано с вопросами управления народным хозяйством.

Центральными органами отраслевого управления были наркоматы. Из 14, созданных в октябре 1917 г. – 6 были народнохозяйственными. Из числа наркоматов только один был новым – Наркомат по делам национальностей.

Советский государственный аппарат формировался в процессе разрушения старого государственного строя в короткий срок – с октября 1917 г. по весну 1918 г. Большевики использовали при этом некоторые части прежнего государственного механизма, не только старый аппарат учета и распределения, связи, путей сообщения, но и отдельные элементы дореволюционного карательного механизма: учреждения военного и военно-морского ведомств старой армии, следственной системы и пр.

Аппарат управления строился по отраслевому принципу. Как и в дореволюционных министерствах, каждый наркомат стоял во главе одной из отраслей промышленности. Во внутренней структуре преобладал производственно-территориальный принцип, который воплощал связи центра с территориями. Характерной чертой аппарата управления этого периода было огромное количество структурных частей и многоступенчатость их соподчинения. Именно наркоматы выступали как непосредственные организаторы всех преобразований. Они сосредоточили в своих руках нити государственного управления, осуществляли национализацию промышленности, организацию производства, национально-государственное строительство и т.д. ВСНХ было предоставлено право конфискации, реквизиции, принудительного трестирования предприятий, распределение продукции и проведение государственной финансовой политики. В течение трех лет национализация была закончена. Все управление производством, распределением сырья и готовой продукции шло через главки ВСНХ, промышленность работала только по заданиям главков. Они руководили крупными и средними предприятиями, местные совнархозы – самыми мелкими, кустарного типа. Самостоятельность предприятий была сведена практически к нулю, а управленческий персонал учреждений быстро рос. К 1922 г. в ВСНХ насчитывалось более 1млн. 200 тыс. служащих.

При такой системе Советы на местах по существу были отстранены от управления предприятиями, находившимися на их территории. С началом

НЭПа и образованием СССР принципиально ничего не изменилось. Хотя все промышленные предприятия, где бы они не находились разделялись на всесоюзные, республиканские и местные, ВСНХ изымал из ведения союзных республик все большее количество предприятий и переводил их ранг всесоюзных.

Как и в промышленности, вся система руководства земельными отношениями в эти годы характеризовалась огосударствлением и крайней централизацией: все сельскохозяйственные организации – совхозы, агростанции, опытные поля и др. находились в непосредственном ведении наркомата земледелия.

Таким образом, созданные в 1917 – 1922 гг. органы управления во многом сохраняли старую структуру центрального управления, воссозданную по образцу ведомств с сочетанием единоличной ответственности и коллегиальности. Вместе с тем, был создан эффективный механизм, который привлекал, расставлял по метам лучшие силы, способствовал наиболее рациональному и целесообразному управлению страной в условиях становления нового политического режима власти.

Принцип полновластия Советов обеспечил на первых порах эффективность и быстроту принятия решений. Однако лишь до начала Гражданской войны Советы были органами народной воли, самоуправления и многопартийными по своему составу. Но именно в это время они продемонстрировали свою слабость. Многие Советы из-за некомпетентности дублировали решения центра, не считаясь с местными условиями или принимали постановления, противоречащие политике центра. Главной причиной слабости Советов был низкий уровень культуры и грамотности населения. Кроме того, после революции нас тупил спад политической активности. Произошло постепенное затухание самостоятельности Советов. Они стали играть роль школы политического воспитания, но не механизма выработки и принятия решений. Поэтому функции управления

сосредоточились вскоре в исполкомах всех уровней, а позже – в руках их руководителей. Это привело к двум результатам: во-первых, начался отрыв исполнительной власти от трудящихся и ослабление контроля за ее деятельностью со стороны самого Совета; во-вторых, исполнительная власть стала сращиваться с партийными органами, возникла “система диктатуры пролетариата”. Представители одной партии – ВКП(б) стали составлять исполкомы Советов.

Таким образом, в 1917 – 1922 гг. в развитии политической системы шли два процесса: развитие прямой демократии и самоуправления и усиление роли центра. Второй процесс стал ведущим. Все элементы политической системы были подчинены партии, но сама она находилась под давлением основной массы населения – крестьянства, неграмотного, не разбиравшегося в политике, но уважавшего силу власти.

Административно-политическая власть и местное самоуправление. Важнейшими функциями государства являются оборона страны, охрана государственной безопасности и правопорядка, внешнеполитические связи и национально-государственное строительство. Для осуществления этих функций Советское государство создавало специальные органы.

После победы вооруженного восстания в октябре 1917 г. одним из важнейших вопросов стала защита завоеваний революции, и для этого необходимо было срочно сформировать силовые структуры. Задача осложнялась тем, что старая армия продолжала участвовать в мировой войне, и демобилизовать ее было невозможно. Поэтому Советская власть пошла по пути демократизации армии. Осуществление этой задачи было возложено на Комитет по военным и морским делам в составе: В. Антонова-Овсеенко, П. Дыбенко, Н. Крыленко. Однако они не успели приступить к своим обязанностям, и в связи с мятежом Керенского – Краснова получили новое назначение. Верховный главнокомандующий генерал Н. Духонин был

смещен за отказ приступить к переговорам о перемирии с германским командованием. Новым Главковерхом был назначен Н Крыленко. К концу декабря 1917 г. был создан наркомат по военным делам, перед которым была поставлена задача проведения демобилизации старой армии и формирования Рабоче-крестьянской Красной армии (РККА). Местными органами наркомата стали военные отделы Советов, а с весны 1918 г. губернские, волостные, уездные комиссариаты по военным делам (военкоматы).

В начале марта 1918 г. был учрежден Высший военный совет для оперативного руководства всеми боевыми операциями. Совет собрал и свел в отряды разрозненные воинские части, создав с их помощью вдоль демаркационной линии “завесу”, пограничную зону, охраняемую войсками. В марте 1918 г. было принято положение о военных комиссарах, по которому управление войсками должно осуществляться военными советами в составе одного военного руководителя и двух политкомиссаров. В РККА стали привлекаться офицеры бывшей царской армии.

К осени 1918 г. обстановка в стране осложнилась и 2 сентября ВЦИК объявил Советскую республику на военном положении и объявил о создании Революционного военного совета (РВС). В его состав вошли: Л. Троцкий (председатель), И. Вацетис, И. Данишевский, К. Механошин, Ф. Раскольников и др. На должность Главковерха был назначен И. Вацетис, а с 1919 г. – Каменев С.С.

При создании военно-воздушных сил было решено не демобилизовать старую авиацию и сохранить все авиачасти и авиаполки, которые стали подчиняться Главному управлению Рабоче-крестьянского воздушного флота (Главвоздухфлот).

Управление иностранными делами потребовало учреждения специальных государственных органов. Наркомат иностранных дел был образован на II съезде Советов и первым наркомом стал Л.Д. Троцкий. Комиссариат создавал новый аппарат, т.к. сотрудники прежнего

министерства в большинстве случаев отказались от дальнейшей службы. Наркомат иностранных дел вел переговоры о мире с Германией, разбирал архивы МИДа. В это же время было организовано два отдела: Запада и Востока (по территориям); и оперативные отделы: виз, печати, курьеров, экономико-правовой, протокольная часть и т.д. В крупных торговых городах и Ташкенте были открыты представительства НКВД.

Первым крупным делом наркомата стало заключение перемирия с Германией и мирного договора 3 марта 1918 г. Наркомат иностранных дел опубликовал более 100 договоров и секретных документов царского и Временного правительств, что можно расценивать как проявление революционного романтизма так как этим был нанесен ущерб национальным интересам страны.

Серьезным шагом Советской республики стало образование заграничных представительств. В мае 1918 г. были упразднены ранги послов и введены должности полномочных представителей и консулов и соответственно возникли полпредства, консульства и торговые представительства. После победы Советской власти в гражданской войне стали восстанавливаться дипломатические отношения.

С государствами Востока Советскую Россию сблизил разрыв с политикой колониализма. В 1921 г. Советская Россия отказалась от всех концессий в Иране, передала все банки, железные дороги, порты на Каспии. В 1921 г. были заключены договоры о дружбе с Ираном, Турцией, Афганистаном.

В области охраны государственной безопасности и общественного порядка еще 7 декабря 1917 г. возникла ВЧК по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и саботажем. Позднее слово “саботаж” заменили “преступлениями по должности”. ВЧК была наделена большими правами и полномочиями. Первоначально она осуществляла розыск и предупреждение преступлений, но по декрету от 21 февраля 1918 г. “Социалистическое

Отечество в опасности” получила право расстрела на месте без суда и следствия неприятельских агентов, громил, контрреволюционных агитаторов, хулиганов. На местах также стали создаваться чрезвычайные комиссии. В первой половине 1918 г. они уже действовали в 40 губерниях и 365 уездах. Роль ВЧК значительно усилилась в период гражданской войны и интервенции, особенно осенью 1918 г., когда обострился белый террор, и его жертвами стали Урицкий, Володарский, Ленин, тяжело раненый 30 августа на заводе Михельсона. Объявленный в ответ на это красный террор действовал до 6 ноября 1918 г. С октября 1917 г. по 1922 г. ВЧК раскрыла деятельность контрреволюционной организации “Союз защиты Родины и свободы,” в которой участвовали офицеры, социалисты-революционеры, кадеты, левоэсеровкий мятеж 6 июля 1918 г., дело о взрыве в Леонтьевском переулке 25 сентября 1919 г., организованном анархистами, когда погибли члены Московского комитета РКП (б).

С осени 1918 по весну 1919 г. в центральной части страны не было раскрыто ни одного заговора, и права ВЧК были ограничены, а в 1920 г. по представлению Ф. Дзержинского ВЦИК отменил смертную казнь, как по постановлениям ВЧК, так и по приговорам революционных трибуналов (за исключением военных ревтрибуналов). В марте 1920 г. судебные полномочия ВЧК были отменены и органы ЧК могли проводить только предварительное расследование.

Образованный по декрету II Всероссийского съезда Советов Наркомат внутренних дел стал центральным органом охраны порядка и внутреннего административного управления. Ему подчинялись рабоче-крестьянская милиция, уголовный розыск, внутренние войска. Он вел запись актов гражданского состояния (ЗАГС) и заведовал архивами. Местные органы наркомата управляли коммунальным хозяйством, устройством беженцев и пленных. В апреле 1919г. НКВД было создано Центральное управление лагерями принудительных работ и всеми другими местами заключения.

В феврале 1922 г. ВЧК была официально упразднена и часть ее функций передавалась судебным органам, а часть – Государственному политическому управлению – ГПУ НКВД. На ГПУ возлагались задачи подавления открытых политических выступлений, борьба с бандитизмом, шпионажем и контрабандой, охрана границ, железных дорог и водных путей. При ГПУ создавались особые отделы, особые части войск. На местах органами ГПУ являлись политотделы при ЦИК автономных республик и исполкомах губернских Советов. С 1922 г. ГПУ стало органом дознания и предварительного следствия.

Управление национально-государственным строительством. В практическом решении вопросов, связанных с национально-государственным строительством и национальной политики в целом участвовал почти весь советский госаппарат. Но существовал и специальный орган руководства национально-государственным строительством – Наркомат по делам национальностей, учрежденный на II Всероссийском съезде Советов, который возглавил И.В. Сталин. Этот наркомат отличался от других ведомств РСФСР тем, что с момента создания и до его ликвидации его деятельность охватывала все бывшие национальные окраины. В его составе были образованы отделы по числу национальностей, а также – общие: агитации за Советскую власть, подготовки общих декретов, статистики и др. Наркомат решал задачи подготовки образования национальных республик, улаживал национальные конфликты, собирал информацию о нуждах национальностей. Одновременно с центральным органом существовали местные отделы наркомата – национальные отделы при местных Советах. С образованием СССР в 1922 г. наркомат был ликвидирован, хотя имелась необходимость в органе, координирующем национальные интересы.

Органы юстиции и суда. Старая система судопроизводства была разрушена после 25 октября 1917 г. На II съезде Советов был создан наркомат юстиции, который должен был создать новую советскую систему,

прокурорский надзор и нормы советского права. На местах при исполкомах Советов были созданы отделы юстиции. По декрету № 1 о суде (ноябрь 1917 года.) устанавливалась два типа судов: народные суды и ревтрибуналы. Ревтрибуналы рассматривали дела о контрреволюционных преступлениях, а народные суды – общегражданские дела. В декрете были сформулированы демократические принципы суда: участие в суде народных заседателей, судопроизводство на языке населения, гласность процесса, право обвиняемого на защиту, независимость судей и подчинение их только закону.

Высшими органами судебной власти стали: Ревтрибунал при ВЦИК, Военно-революционный трибунал при Реввоенсовете, Главный революционный железнодорожный трибунал и Кассационный трибунал. Наркомюст ведал следствием, нотариатом, арбитражем, надзирал за местами лишения свободы.

По судебной реформе 1921 – 1922 г. все высшие трибуналы упразднились, и образовывался один – Верховный трибунал РСФСР. Он являлся судом I инстанции по делам особой важности, имел функции кассации и надзора за трибуналами на местах. По гражданским и административным делам создавалась трехзвенная система судов: народный суд, губернский суд, Верховный суд. В 1922 г. было принято Положение о прокурорском надзоре, и образовывался отдел Прокуратуры в составе Наркомюста. Таким образом, прокуратура не была отделена полностью от судопроизводства. На практике, в условиях гражданской войны, мятежей значительная часть уголовных дел решалась не гражданскими судами, а ревтрибуналами. За 1919 – 1920 гг. среди лиц, отбывавших наказание в лагерях принудительных работ, более 50 % были направлены туда в административном порядке, а не по суду.

Местные органы государственной власти РСФСР. Местные органы власти были представлены Советами. Первоначально сосуществовали старые земские органы местного управления и советские. Конституция 1918 г. ввела

общий порядок созыва местных съездов, установив нормы представительства. Органами власти на местах становились съезды Советов, в городах и селах – городские Советы и сельские Советы. В период между сессиями руководство осуществляли их исполкомы. Областные съезды Советов Сибири, Урала, Поволжья, Центрально-промышленной области и т.п. созывались 2 раза в год, губернские и уездные – 1 раз в три месяца, волостные – 1 раз в месяц. Съезды Советов проводили в жизнь все постановления высших органов Советской власти, решали местные вопросы и руководили хозяйственным и культурным развитием своей территории. Выборы на съезды Советов были многоступенчатые. Делегаты на съезды Советов выбирались выборщиками низовых съездов Советов и депутатами городских и сельских Советов. Конституция не устанавливала порядка голосования открытое или тайное, Советы устанавливали это сами и, как правило, предпочтение отдавалось открытой форме.

Исполнительно-распорядительными органами Советов являлись исполнительные комитеты, которые работали постоянно и являлись реальной властью. Областные и губернские исполкомы состояли из 25 человек, уездные – из 20 человек, волостные – из 10 человек. Исполкомы руководили местной промышленностью, сельским хозяйством, всеми видами имущества. Исполкомы делились на отделы по отраслевому принципу, образовывали комиссии, совещания и пр. При губернских и уездных Советах, например, существовали отделы: военный, труда и социального обеспечения, народного образования, финансов, земледелия, продовольствия и др. Отделы исполкомов находились в двойном подчинении – Совету данной территории и одновременно соответствующему наркомату в центре.

На селе вся полнота власти была передана Сельсоветам. Они избирались жителями села из расчета 1 депутат от 100 человек на 3 месяца, но не менее 3 и не более 50 депутатов всего. Текущую работу сельсовета вел исполком. Городские советы в пределах своей территории были высшей

властью. Они формировались по схеме - 1 депутат от 1000 человек городских жителей (не менее 50 и не более 100 депутатов всего). Для текущей работы избирались исполкомы из 3 – 15 человек. В крупных городах создавались районные Советы.

Таким образом, в 1917 – 1922 гг. были созданы новые высшие, центральные и местные органы власти. Но по многим параметрам аппарат управления не был новым и не был демократическим. Преемственность между госаппаратом старым и новым оказалась значительно большей, чем это предполагалось до революции. Набор наркоматов почти не отличался от министерств, созданных при царизме и существовавших при Временном правительстве. По содержанию и функциям для советских наркоматов с самого начала была характерна еще большая, чем в старых министерствах всеохватность функций, стремление огосударствить все отрасли – от экономики до культуры. Ни одно учреждение, ни в центре, ни на местах ничего не могло предпринять без разрешения наркомата. Это привело к количественному росту госаппарата (к 1922 г. насчитывалось уже 1млн. 200 тыс. служащих) и к номенклатурному принципу подбора и расстановки кадров. Большую группу советских чиновников составляли бывшие служащие дореволюционных правительственных учреждений – до 20%, а в целом, вместе с интеллигенцией они составляли 50%, тогда как рабочие – от 3 до 10 %.

Характерной чертой госаппарата было нарастание бюрократизма. Его базой были сверхцентрализация управления, общая культурная отсталость страны, политическая и общая неграмотность народных масс. Рабочие не могли выдвинуть из своей среды опытных руководителей. К тому же периодические мобилизации на фронт вымывали наиболее способных из них в среднем и низшем звеньях управления.

В период 1917 – 1922 гг. режим политической власти еще не определился, но его характерными чертами были всевластие одной партии,

сильная министерская (наркомовская) власть. На задний план постепенно отодвигалась конституционно законная власть в лице Советов, значение которой ограничивалось чрезвычайными органами и “чрезвычайщиной” как методом управления государством.

2.2. Образование СССР. Высшие органы власти и федеративное устройство СССР

Образование СССР. После Октябрьской революции 1917 г. начался распад российского государства. Так, в ноябре 1917 г. сейм провозгласил независимость Финляндии от России, и Совнарком признал это решение. В то же время Совет объединенных горцев Кавказа заявил о создании Горской республики, и отделении ее от России. В январе 1918 г. Украинская рада объявила об отделении Украины от России и, таким образом, на территории бывшей Российской империи возникло множество государственных образований, внутри которых в период гражданской войны шла острая классовая борьба.

В январе 1918 г. на III съезде Советов были приняты важные документы по национальному вопросу: “Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа” и Постановление “О федеративных учреждениях Российской республики”. В этих документах было закреплено образование первой федеративной республики – РСФСР. В ходе Гражданской войны происходило оформление советских республик – Украины, Белоруссии, Азербайджана, Армении, Грузии и других. В это время на первый план выступили интересы военной защиты социализма и поэтому летом 1919 г. объединение республик приняло характер военного союза. С этого времени армии всех республик были объединены под единым командованием, подчинены РВС РСФСР и Главнокомандующему РККА. Объединялось также

управление железными дорогами, связью, финансами. Снабжение и вооружение армии осуществлялось военными ведомствами РСФСР. Денежная система всех республик основывалась на российском рубле и РСФСР взяла на себя все расходы республик по содержанию их госаппарата, налаживанию экономики, оказывала прямую финансовую и продовольственную помощь. С 1920 отношения между республиками приняли характер военно-хозяйственного союза. Между республиками стали заключаться договоры по военным и экономическим вопросам, сложилась единая денежная система, а все проблемы военно-экономического и другого характера регулировались на партийном уровне. Госаппарат всех республик был однотипным, создавался по образцу РСФСР, таможенных границ между республиками фактически не было. В области промышленности ВСНХ РСФСР был фактически общесоюзным с 1921 г., и управлял промышленностью на территории других республик через промышленные бюро и совнархозы. Одновременно с экономическим объединением шел процесс поисков в области государственного строительства. В работе Всероссийских съездов Советов и ВЦИК участвовали делегаты почти всех республик. В декабре 1921 г. Всероссийский съезд Советов избрал представителей Украины, Белоруссии, Азербайджана, Армении и Грузии в состав ВЦИК. Так, высший орган власти РСФСР выступал уже в двух качествах: как орган власти РСФСР и как общесоюзный орган. Поскольку в договорах, заключавшихся между республиками не предусматривалось единое законодательство, то высшие власти республик либо подтверждали действие декретов РСФСР на своей территории, либо эти декреты входили в силу после их утверждения республиками (это называлось "регистрацией" законов). Однако такая "регистрация" затягивала введение их в действие, лишая тем самым аппарат управления оперативности.

В 1922 г. сложился дипломатический союз республик. В 1922 г. итальянское правительство от имени организаторов Генуэзской конференции

пригласило Советскую Россию принять в ней участие. По инициативе РСФСР в феврале 1922 г. на совещании представителей от республик был подписан протокол, по которому РСФСР поручалось защищать интересы всех республик в Генеуе и подписывать от их имени любые акты. К середине 1922 г. на территории страны существовало 6 советских республик: Российская, Украинская, Белорусская, Азербайджанская, Грузинская, Армянская, а также Бухарская и Хорезмская народные республики. В составе РСФСР было 8 автономных республик (Башкирская, Татарская, Киргизская (Казахская), Горская, Дагестанская, Крымская, Якутская, Южно-Осетинская), 11 автономных областей (Чувашская, Вотская (Удмуртская), Марийская, Калмыцкая, Коми (Зырян), Кабардинская, Бурят-Монгольская, Ойротская, Тува, и 2 трудовые коммуны Трудовая коммуна немцев Поволжья и Карельская.

Весной и летом 1922 г. начались переговоры между республиками об уточнении их федеративных отношений. В Политбюро ЦК РКП(б) была образована Комиссия под председательством М.В. Фрунзе по этому вопросу. Летом 1922 г. Высказывалось 3 точки зрения по поводу принципов и форм объединения:

- создание союза в форме конфедерации, при которой бы все республики обладали бы национальными рынками, своей валютой, таможенными системами и армиями;
- включение других республик в состав РСФСР на правах автономии;
- создание федерации равноправных республик.

Неприемлемость первого предложения выявилась быстро, так как снятие республик с бюджета РСФСР поставило бы их на грань катастрофы и окончательно разорвало бы связи между ними.

На втором варианте настаивал нарком по делам национальностей И.В. Сталин. Он исходил из того, что органы управления и власти РСФСР уже фактически приобрели значение общесоюзных, и объединение в союз

должно было быть хозяйственным и экономическим, тем более, что органы управления и власти РСФСР уже приобрели значение общесоюзных а для этого достаточно было автономии. Сталин не связывал образование нового государства с решением национального вопроса, но его проект “автономизации” обсуждался на пленумах ЦК компартий республик. Этот проект безоговорочно поддержали Армения и Азербайджан, но он встретил сопротивление со стороны Украины, резко против выступила Грузия. Руководство национально-государственных образований опасалось возрождения великодержавной политики центра. Представители Татарии предлагали ликвидировать РСФСР с тем, чтобы автономные республики вошли в Союз непосредственно. Рост националистических настроений в руководстве республик заставил В.И. Ленина увязать проблему образования СССР с решением национального вопроса. Он рассматривал федерацию как наиболее приемлемую форму государственно-политического устройства многонациональной страны и считал, что в ее рамках будет происходить разрешение национальных противоречий. В целом, восстановление целостности бывших территорий Российской империи стало возможным потому, что была выделена не одна (великорусская), а группа ведущих наций, наиболее многочисленных и компактно расположенных, получивших свою государственность. Новый проект федеративного устройства будущего Союза получил одобрение партийных и советских органов всех республик.

Образование Союза Советских Социалистических Республик было утверждено на первом съезде Советов СССР, который открылся 30 декабря 1922 г. На нем присутствовало 1727 делегатов от РСФСР, 364 – от Украины, 91 – от Закавказской Федерации, 33 – от Белоруссии. Съезд утвердил “Декларацию об образовании СССР” и “Союзный договор об образовании СССР”. В Декларации говорилось, что СССР – это добровольное объединение равноправных народов, доступ в которое открыт всем народам. За каждой республикой сохранялось право выхода из Союза. Союзный

договор состоял из 26 пунктов, в которых определялись основы объединения, компетенция центра и республик, структура органов власти и управления.

Съезд избрал первый состав Центрального исполнительного комитета (ЦИК). Конституционное оформление Союза СССР было закреплено принятием новой Конституции в 1924 г. Согласно статьям этого документа, союзные республики сохраняли за собой независимость и самостоятельность в делах внутреннего самоуправления. К компетенции общесоюзных органов относилось только 4 сферы: внешняя политика, вооруженные силы, пути сообщения и связь. Республики провозглашались суверенными государствами, имевшими свою территорию, свое гражданство, свои государственные органы и правовую систему (в отличие от западных федераций, где субъекты не имели статуса суверенного государства). В СССР федерация к тому же создавалась на национально-территориальной основе, а это, как свидетельствует опыт XX века, создавало перспективу и возможность для их отделения от единого государства.

Но прежде чем это произошло, СССР постепенно превратился из федеративного государства в унитарное. Этот процесс шел по нескольким направлениям:

- усиливалась роль центра, союзных органов власти и управления. В 30-е годы происходило усиление роли центра, союзных органов власти, свертывание национально-территориальных округов, ликвидировались национальные сельские и районные Советы;
- начались массовые репрессии против партийных и государственных деятелей в республиках, что ослабляло позиции союзных республик;
- изменялся состав СССР, выделялись новые союзные республики, менялась государственно-правовая форма некоторых республик и автономий.

РСФСР и центральные органы играли главенствующую роль в ликвидации фактического неравенства народов. Народы бывшей империи

находились на различных уровнях развития: часть из них была вовлечена в индустриальное производство, другие лишь втягивались, находились на различных ступенях аграрного общества, в том числе и на стадии разложения родоплеменных отношений.

Неравенство ликвидировалось путем прямой материальной помощи республикам. В Среднюю Азию и в Закавказье перевозились из РСФСР фабрики и заводы, со всем оборудованием и частью квалифицированных кадров, а также – инвентарь, семена.

Кроме того, республикам предоставлялись прямые финансовые дотации. В 1924-25 гг. доля собственных доходов Таджикистана в его бюджете составляла 7,7 %, Туркмении – 10 %. Украина со своими доходами покрывала менее 40% расходной части своего бюджета, остальную сумму предоставляла РСФСР. Позднее, в 1928-30 гг. дотации Таджикистану составляли от 73 до 87% всех расходных средств. В бюджет РСФСР отчислялось только 64% собираемых на ее территории налогов, остальное шло в общесоюзный бюджет, тогда как в бюджеты других республик отчислялись все 100% налогов. В послевоенные годы 46% всех капиталовложений было направлено в пострадавшие от войны республики. Таким образом, РСФСР играла особую роль в экономическом развитии республик, что обеспечивало ей главенствующие позиции в союзном государстве.

Высшие органы власти в СССР и федеративное устройство. Верховным органом власти в стране объявлялся съезд Советов. Компетенция его не оговаривалась, но к его исключительному ведению относилось принятие Конституции и выборы ЦИК (Центрального исполнительного комитета). Делегаты съезда обсуждали и утверждали отчеты Совнаркома и наркоматов. Выборы на съезд сохраняли схему Конституции 1918 г. и оставались многоступенчатыми, (от городских Советов по 1 депутат от 25

тыс. человек; 1 депутат от 125 тыс. избирателей губернских съездов Советов), семь категорий населения, лишались избирательных прав.

Всего состоялось 8 Съездов Советов СССР. С упрочением позиций Сталина они утратили деловой характер. Отчеты СНК и наркоматов стали информационными, а сами заседания приняли помпезный парадный вид. В перерывах между съездами законодательную деятельность осуществлял ЦИК, (собиравшийся на сессии 3 раза в год) и постоянно работавший Президиум ЦИК. С июля 1924 г. ЦИК был двухпалатным (Совет Союза и Совет Национальностей), но с конца 1924 г. стали практиковаться совместные заседания. ЦИК утверждал пятилетние планы, бюджет, устанавливал налоги, решал межреспубликанские споры, устанавливал принципы хозяйствования и судопроизводства, рассматривал и ратифицировал внешнеполитические договоры, формировал Совнарком – правительство страны. Все вопросы решались открытым голосованием, простым большинством голосов.

Продолжительные перерывы между сессиями ЦИК привели к расширению прав Президиума. ЦИК фактически перестал быть рабочим органом, особенно с начала 30-х гг., когда была введена практика утверждения постановлений, принятых Президиумом списком, без обсуждения. Так, в 1936 г. за одно голосование было сразу утверждено 66 постановлений.

Президиум состоял из 19 человек (11 – от РСФСР; 4 – от УССР; 3 – от ЗСФР, 1 – от БССР) и постепенно заменил Съезд и ЦИК. Он создал свой аппарат с множеством комитетов и комиссий (более 100), которые занимались самыми разными вопросами (землеустройством, улучшением труда и быта женщин, религиозными культами и пр.), создавая еще одну структуру управления государством.

Совет народных комиссаров утверждался на сессии ЦИК, являлся исполнительным и распорядительным органом и был подотчетен ЦИК и Съезду Советов СССР. Главой СНК был избран В.И. Ленин, но фактически с

самого начала руководил правительством А.И. Рыков – до 1930 г., а с 1930 по 1941 – В.М. Молотов. СНК формировал бюджет, руководил народным хозяйством, обороной страны, внешней политикой и пр. Это руководство осуществлялось через центральные (союзные) и объединенные союзно-республиканские наркоматы СССР.

На СНК возлагалась и законодательная работа. Правительство предварительно рассматривало декреты и постановления, имевшие силу закона, которые затем выносились на утверждение ЦИК СССР и его Президиума. С начала 30-х годов все законопроекты, должны были согласовываться с СНК, хотя это не предусматривалось Конституцией. В связи с этим рос его рабочий аппарат.

Наиболее важной комиссией СНК был СТО (Совет труда и обороны), сформированный в июле 1923 г. для осуществления хозяйственных и финансовых планов, руководства наркоматами промышленности и обороны. При СТО возникли Госплан, при СНК – ЦСУ (Центральная статистическая комиссия) и постоянно находились представительства союзных республик.

После образования СССР продолжалась политика национально-государственного размежевания. В мае 1924 г. были образованы Узбекская, Туркменская СССР Таджикская АССР в составе Узбекистана. В 1929 г. Таджикистан стал союзной республикой.

В 1924 – 25 г произошло размежевание Горской республики, из которой выделились Северо-Осетинская, Ингушская, Кабардино-Балкарская, Чеченская, Адыгейская и Дагестанская АССР. В 1934 г. была образована Чечено-Ингушская АССР. В 20 – 30-е годы были образованы автономные республики: Бурят-Монгольская, Карельская, Чувашская, Молдавская, Казахская (с 1936 г. ставшая союзной республикой). Также были созданы Хакасская, Мордовская, Удмуртская автономные области. В Закавказье в составе Азербайджана выделились Нахичеванская, Нагорно-Карабахская автономные области и Абхазская - в составе Грузии.

На территории Севера и Сибири в конце 20 – 30 гг. существовало 10 национальных округов: Ненецкий, Таймырский, Эвенкийский, Коряжский, Чукотский, Ямало-Ненецкий, Агинско-Бурятский, Усть-Ордынский, Коми-Пермяцкий, Ханты-Мансийский.

Все преобразования финансировались из бюджета РСФСР. С конца 20-х гг. наметилась тенденция расширения прав союзных органов и сокращения прерогатив республиканских органов управления (в частности, была упразднена законодательная инициатива республик и др.).

Таким образом в СССР была сформирована жесткая централизованная система управления унитарного государства, с демократическим институтами, лишенными своего изначального смысла. Разработка, принятие, исполнение управленческих решений происходило без соблюдения демократических процедур исполнительной властью.

Демократический механизм регулирования межнациональных отношений в стране, основы которого заложены были в Союзном договоре 1922 г. уже к середине 30-х годов не действовал. Чрезмерная концентрация и централизация власти привели к отчуждению трудящихся от власти. Сами трудящиеся в силу безграмотности и малограмотности не могли быть реальным противовесом растущего авторитаризма. Федеративная форма государственного устройства страны, законодательно закреплённая во всех Конституциях превратилась в чистую формальность в силу экономической неразвитости и несамостоятельности республик.

2.3 Система государственного управления СССР в 1936 – 1991 гг.

Этапы эволюция системы государственного управления. В 30-е годы произошли качественные изменения в социальной и экономической жизни страны. В 3 – 4 раза увеличился производственный потенциал, в экономике господствующее положение занял государственный сектор, были

ликвидированы частные предприятия. В значительной мере было преодолено фактическое неравенство республик. Крупная промышленность в национальных республиках выросла: на Украине в сравнении с 1913 г. в 10 раз, в Белоруссии – в 14 раз, Туркмении – 11 раз, Казахстане – в 20 раз. Кроме того, исчезли эксплуататорские классы, стабилизировался политический режим власти. В связи с этим необходимо было внести изменения в действующую Конституцию. На VII съезде Советов была создана Конституционная комиссия под руководством И.В. Сталина. В процессе ее работы стало ясно, что нужно разрабатывать новую Конституцию. Были созданы подкомиссии для разработки отдельных разделов, затем все проекты были сведены в один. При составлении была усилена роль органов союзного значения и сужена компетенция союзных республик. Были исключены пункты о предоставлении Президиуму права проводить референдумы по законопроектам, имеющим общенародное значение.

К лету 1936 г. проект был в основном готов и опубликован для всенародного обсуждения, в ходе которого было внесено около 40 тыс. поправок, подавляющее большинство из которых не нашло отражения при окончательном составлении документа. Так вносились предложения предоставить право выдвижения кандидатур на выборы в Советы не только общественным организациям, но и отдельным гражданам, а так же оговорить условия выхода республик из состава СССР. Новая Конституция была утверждена VIII Чрезвычайным съездом Советов 5 декабря 1936 г.

Конституция зафиксировала, что политическую основу СССР составляют Советы депутатов трудящихся, экономическую основу – социалистическая система хозяйствования и социалистическая собственность. Социальной основой СССР был признан союз рабочего класса и крестьянства при ведущей роли рабочего класса. Впервые было определено правовое положение Компартии как руководящей силы

советского общества и ядра всех организаций, как государственных, так и общественных.

Конституция 1936 г. внесла значительные изменения в систему высших органов власти, избирательное право, являясь весьма противоречивым документом. С одной стороны она закрепила отказ от многоступенчатых выборов, установила всеобщее избирательное право при тайном голосовании. С другой стороны, формально подтвердив федеративную природу государства, она фактически закрепила его унитарный характер, предоставив беспредельно широкие полномочия общесоюзному центру. Она была демократичнее Конституции 1924 г., и вместе с тем, стала прикрытием режима личной власти Сталина. Хотя в ней были закреплены основные права граждан (в том числе право выбора места жительства, право обвиняемого на защиту, на охрану чести и достоинства и др.), но правовой статус граждан регулировался не только Конституцией, но и *актами текущего законодательства*, которые сводили на “нет” конституционные положения и демократические права граждан.

На протяжении десятилетий вплоть до начала 90-х в нашей стране складывалась и функционировала в нашей стране административно-командная система управления. Сущность ее заключалась в централизации решений и неукоснительном исполнении директив центра и, особенно, Сталина. Уже к середине 30-х годов советские органы власти были подчинены партийным. Комитет партии мог отменить выборы в Советы по самым разным причинам. Массовым явлением стал подбор и выдвижение кандидатов в Советы партийными органами. Исполнительный аппарат встал над Советами, постоянно росла его численность. Внутри него существовали жесткие отношения по вертикали и горизонтали, к кадрам предъявлялись особые требования, так как они были основой ее жизнеспособности. Кадровая система обеспечивала по максимуму – им предоставлялись квартиры, дачи, машины, спецобеспечение - вовсе не из стремления создать им барские

условия существования, а затем, чтобы полнее освободить руководителей от забот о себе и собственной семье и сосредоточить его усилия на главном – работе. АКС (административно-командная система) требовала от кадров дисциплинированности и беззаветной преданности делу. Первое поколение руководителей пришло из подполья и фронтов гражданской войны. Они принесли в систему веру в идеалы социализма и партию, и пока в системе сохранялись эти кадры, она функционировала. Но постепенно внутри системы кадры стали выдвигаться не только и не столько по деловым качествам, сколько в зависимости от личной преданности вождю. Следующий удар по системе был нанесен Н.С. Хрущевым. В программе построения коммунистического общества, принятой по его инициативе впервые была определена новая цель – потребление, которая стала знаменем номенклатуры нового поколения.

Административно-командная система управления показала себя эффективной в чрезвычайных условиях существования страны. В период индустриализации, Великой отечественной войны, восстановления разрушенного войной хозяйства она продемонстрировала свои лучшие качества: умение организовать и мобилизовать народные массы, наладить порядок в распределении и снабжении, провести перестройку управления в короткие сроки и пр. Однако с конца 50-х гг. она стала препятствовать развитию научно-технического прогресса. Если наверху не было сторонников той или иной прогрессивной идеи, и технический прогресс не осуществлялся обычным директивным приказным путем, то других вариантов воплощения в жизнь он не имел, так как именно верхи определяли что является прогрессом, а что нет.

Тем не менее, в течение десятилетий огромное хозяйственно-экономическое пространство находилось под единой системой управления с соответствующей структурой государственных органов. Система государственного устройства, сформированная Конституцией 1936 г.

просуществовала до конца 80-х гг. и прошла несколько этапов в своем развитии:

- 1936 – 1941;
- 1941 – 1945;
- 1945 – 1957;
- 1957 – 1985;
- 1985 – 1991.

На первом этапе, в 1936 – 1941 гг. происходило формирование новых органов государственной власти. В управлении народным хозяйством возникали новые наркоматы и ведомства. Всего существовало три типа наркоматов: союзные, союзно-республиканские и республиканские. Союзные наркоматы осуществляли прямое руководство на территории всего Союза через свои местные учреждения, помимо республиканских органов власти. Республиканские наркоматы имели полномочия в пределах республики. Они могли не входить в союзную систему и быть самостоятельными. В 1932 г. ВСНХ был упразднен, и на его основе было создано 3 наркомата: тяжелой промышленности, легкой и лесной.

В связи с началом массовой коллективизации в 1929 г. возник Наркомат земледелия СССР, который стал директивным органом и имел в своем составе трактороцентр, сельхозэнерго, союзсельхозтехнику и т.п. структуры. К 1939 г. наркомат руководил всем сельским хозяйством, в котором 93% крестьянских хозяйств было коллективизировано в 243,7 тыс. колхозов.

В период индустриализации государственная торговля стала единственной формой обмена и распределения продуктов. Частный капитал был вытеснен за счет прекращения кредитования. В 1932 г. было создано Главное управление гражданского воздушного флота при СНК СССР: -

Аэрофлот, который стал общесоюзным органом. Еще с 1924 г. было положено начало радиовещанию в стране, которое вошло в наркомат связи.

В предвоенный период шло дробление промышленных наркоматов. В 1937 - 1939 г. на основе наркомата тяжелого машиностроения были созданы оборонный, машиностроения, топливный, черной металлургии, электростанций и электропромышленности и пр. В 1939 г., в связи с началом II мировой войны, наркомат оборонной промышленности был разделен на ряд самостоятельных: авиационный, судостроительный, вооружений, боеприпасов. Почти все наркоматы были общесоюзными, в управлении промышленностью последовательно проводился принцип централизации. Союзные республики были отстранены от непосредственного руководства развитием тяжелой промышленности.

С началом Великой Отечественной войны вся работа государства стала перестраиваться на военный лад. Госаппарат стал частью военного организма в стране. Вся структура управления была подчинена чрезвычайному органу власти – ГКО (Государственному комитету обороны), который возглавил И.В. Сталин. Первоначально в состав ГКО входило 5 человек, затем его состав расширился до 9 человек (И.В. Сталин, В.М. Молотов, К.Е.Ворошилов, Г.М. Маленков, А. И. Микоян, Н.А. Вознесенский Л. П. Берия, Н.А. Булганин, Л. Каганович). ГКО осуществлял все государственное и военное руководство в стране. Каждый из членов ГКО отвечал за определенный участок работы: Молотов – за производство танков, Вознесенский – за введение в строй эвакуированных предприятий и т.д. ГКО назначал и смещал высшее военное командование, готовил резервы для действующей армии, решал все военно-стратегические вопросы. В ряде городов, вблизи которых проходила линия фронта, создавались городские комитеты обороны. Всего было создано 60 городских таких комитетов.

С потерей южных и западных районов страны центр военного производства переместился на восток. Перебазирование промышленности

охватило территорию 8 союзных республик. Для руководства этой работой был создан 24 июня Совет по эвакуации, который возглавил сначала Л. Каганович, а затем Н. Шверник. Всего было эвакуировано за полгода 1523 предприятия и 10 млн. рабочих и инженерно-технических кадров. В особо тяжелом положении оказалась оборонная промышленность. К ноябрю 1941 г. были разрушены или захвачены 303 завода боеприпасов, не работали 5 из 8 пороховых заводов. Самыми критическими были 2 последних месяца 1941 г. когда большая часть военной промышленности находилась “на колесах”, двигаясь на восток страны. Когда предприятия были вывезены из прифронтовых районов, 25 декабря Совет по эвакуации был ликвидирован. Однако летом 1942 г., когда началось новое наступление фашистских войск на южном участке фронта, началась вторая волна эвакуации. Она оказалась меньшей по масштабу, и была затруднена тем, что осенью 1942 г. Северный Кавказ был отрезан от основных железных дорог.

Наркоматы были переведены на круглосуточный режим работы, резко сократилась численность управленческого аппарата, им предоставлялось право самостоятельно решать вопросы распределения материальных и финансовых ресурсов. В годы войны больших реорганизаций в промышленности не происходило, но особенностью этого периода была специализация управления оборонной промышленностью. К началу 1943 г. производство военной промышленности превзошло среднегодовой выпуск Германии по танкам и самолетам в 2 раза, по артиллерийским орудиям – в 4 раза, по минометам – в 5 раз.

В годы войны был создан Комитет по учету и распределению рабочей силы, была проведена мобилизация трудоспособного городского населения для работы по месту жительства на предприятиях военной промышленности. Годы войны были звездным часом административно-командной системы управления (АКСУ). Она выдержала колоссальную нагрузку, оптимально использовала ресурсы страны, действовала оперативно, четко, жестко,

максимально проявилась тогда самостоятельность и личная ответственность руководителей за конечный результат, умение решать крупные задачи с малыми ресурсами.

В период с июля 1941 по 1947 гг. была введена карточная система снабжения, (распределение хлеба, а с 1943 г. промтоваров). В центре было создано Бюро по нормированному снабжению, на местах – контрольно-учетные бюро. На крупных предприятиях питание рабочих осуществлялось через – ОРСы (отделы рабочего снабжения). Для борьбы со спекуляцией организовывалась коммерческая торговля.

Усилия Наркомфина были направлены на мобилизацию средств, был введен налог на холостяков, военный, выпущены военные займы на 76 млрд. руб., повышены цены на табак, спиртные напитки, предметы роскоши.

С окончанием войны, в 1945 – 1957 гг., на этапе восстановления задачи управления народным хозяйством изменились. Деятельность всех звеньев госаппарата была направлена на подъем экономики, перевод ее на выпуск гражданской продукции. До 1946 г. основным звеном аппарата управления были наркоматы. Наркомы, возглавляющие их, единолично руководили порученной им отраслью, издавая приказы и инструкции. Наряду с ними существовали специальные ведомства, координирующие работу ряда наркоматов (Госплан, Госкомитет по внешней торговле, ЦСУ и пр.). Послевоенный период характеризовался неоднократными реорганизациями, сокращением служащих, после которого вновь начинался их рост. В 1946 г. наркоматы были переименованы в министерства. Число министерств стало быстро расти. В 1955 о 56 гг. из союзного подчинения в республиканское стали передаваться большое число предприятий и учреждений. Принципы и методы управления предприятиями оставались прежними.

В торговле в декабре 1947 г. были снижены коммерческие цены, отменена карточная система, ликвидированы ОРСы, проведена денежная реформа.

Четвертый этап административно-командной системы управления экономикой начался с конца 50-х гг. (1957 г. и продолжался до 1985 гг.). Начало решительных изменений в основах организации общественной жизни было положено XX съездом КПСС. Восстанавливались демократические основы, активизировалась деятельность Советов и профсоюзов. Демократизировалось управление промышленными предприятиями, и расширялись права республик. В 1957 г. – Н.С. Хрущев осуществил крупную реформу в области управления хозяйственной жизнью. Был принят закон о передаче управления промышленностью вновь организованным совнархозам (советам народного хозяйства) административно-экономических районов. Вместо 141 министерства для управления 200 тыс. предприятий и 100 тыс. строек создавались 105 экономических районов (70 – в РСФСР, 11 – в УССР, 9 – в Казахстане, 4 – в Узбекистане и по 1 в других союзных республиках). Совнархозы были подчинены непосредственно правительству своей республики. Таким образом, вводился территориальный принцип управления экономикой. Это позволило сократить управленческий аппарат, расширило возможность кооперирования на местах, рост производства составил 8% в год.

Однако скоро выявились недостатки этого подхода. Одним из крупных минусов этой децентрализации было сдерживание развития отраслевой специализации и технического прогресса. Не было единого центра руководства каждой отраслью. Руководство научно-исследовательскими и проектно-конструкторскими организациями оказалось в ведении специально созданных Госкомитетов, которые оказались оторванными от производства и не взаимодействовали с совнархозами, ограничиваясь рекомендациями по внедрению передовых разработок.

Система совнархозов породила местничество, рост себестоимости продукции, создание больших резервов материальных средств (впрямую, на будущее) местными предприятиями.

После отставки Н.С. Хрущева министерская система управления народным хозяйством была восстановлена, совхозы упразднены.

В области сельского хозяйства также были проведены преобразования. Колхозы сдавали государству половину урожая по обязательным поставкам. Но закупочные цены оставались довоенными, тогда как цены на промышленную продукцию, необходимую деревне, увеличились в 20 раз. Колхозник отработывал только такую норму трудодней, от которой не мог уклониться, а средства к жизни получал от приусадебного хозяйства. Основными причинами отсталости сельского хозяйства были чрезмерная централизация планирования и нарушение принципа материальной заинтересованности колхозников. В сентябре 1953 г. были повышены заготовительные и закупочные цены на сельхозпродукцию, увеличились капиталовложения в сельское хозяйство. В 1957 г. закупочные цены были еще раз повышены и списаны недоимки за прошлые годы. С 1957 г. колхозы стали переходить на гарантированную денежную оплату труда. Министерство сельского хозяйства СССР передало часть управленческих функций республикам.

В 1965 г. была предпринята самая крупная реформа перестройки управления промышленностью. Ведущим становился отраслевой принцип управления, было увеличено число министерств и расширены их права. Впервые за 45 лет изменился объект управления в экономике. Ими должны были стать производственные объединения – предприятия и НИИ (научно-исследовательские институты) одного профиля. Кроме того, менялся показатель работы предприятий – им должен был стать не объем выпущенной продукции (вал), а объем реализованной продукции. Таким образом, вводились элементы хозрасчета на предприятиях.

Однако хозяйственной самостоятельности предприятиям так и не было предоставлено, а министерства продолжали играть роль распорядителя фондов, средств, диктовали предприятиям план по валовому производству. К

1966 г. было создано 600 министерств, комитетов, ведомств с 15 млн. служащих. В итоге экономическая реформа потерпела неудачу.

Для сельского хозяйства были характерны те же принципы управления, что и для промышленности: администрирование, вмешательство партийных и советских органов в производство. Деревню по-прежнему рассматривали как сырьевой придаток города. Как в промышленности, так и в сельском хозяйстве шел рост сферы управления. Например, в Тульской области на 415 колхозных хозяйств существовало 400 районных управлений и организаций.

В ходе реформы в сельском хозяйстве в 1982 г. были созданы аграрно-промышленные объединения (АПО) – от республиканских до районных. Впервые агропромышленный комплекс был выделен как самостоятельный (производство, обеспечение, сбыт продукции), но реальные результаты всех преобразований были невелики.

Во второй половине 60-х гг. союзным республикам были предоставлены новые права в области планирования, капитального строительства, решении вопросов хозяйственного и культурного развития. Резкие диспропорции в уровнях развития отдельных республик были ликвидированы, но различия сохранялись. К концу 1977 г. СССР объединял 15 союзных, 20 автономных, республик, 8 автономных областей, 10 автономных округов. Ни одна республика не могла активно развиваться без участия остальных.

В октябре 1977 г. была принята четвертая советская Конституция, которая не изменила основ государственной жизни, но ввела правила функционирования общественных организаций, усилила централизм управления и закрепила руководящую роль КПСС. Советы стали именоваться Советами народных депутатов, а национальные районы были переименованы в автономные. К концу 70-х годов спад темпов экономического развития, моральная деградация и коррупция части

партийного руководства, застой в областях общественной жизни привели к широкому недовольству властью и партией.

Последний этап административно-командной системы управления включает 1985 – 1991 гг. После избрания М.С. Горбачева Генеральным секретарем ЦК КПСС начался процесс демократизации и перестройки. Сущность этого этапа заключалась в переходе от административных методов командования к экономическим, и рыночной экономике в целом. В обобщенном виде это было представлено в постановлении Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 г. "О концепции перехода к регулируемой рыночной экономике". В соответствии с поставленной задачей, намечалась реорганизация управления и значительное сокращение административного аппарата. Началось упразднение министерств в традиционных отраслях экономики: машиностроении, приборостроении, металлургической промышленности. В результате в промышленности осталось 37 министерств и 10 госкомитетов. Укрупнение затронуло практически все сферы хозяйственной жизни. Наряду с этим создавались структуры нового типа: министерства экономики и прогнозирования, внешнеэкономических связей, природопользования и охраны окружающей среды, госкомитеты по экономической реформе, таможенный, главная налоговая инспекция, центр проведения межбанковских валютных операций (валютная биржа) и др. В 1990 г. были открыты товарные биржи, посреднические фирмы для информационных и оптовых услуг. Предполагалось в течение 4-5 лет перейти от централизованного распределения через госзаказ к оптовой торговле по рыночным ценам.

Однако все эти преобразования были противоречивы и преследовали цель отстранить от власти партийных консерваторов. Они лишь разрушали имевшую систему централизованного руководства, но не создавали новой. Началось падение производства, разрушение оптовой и розничной торговой сети. При том, что в стране достаточно было товаров, существовал и нарастал

дефицит на внутреннем рынке. Регионы и отрасли производства обособились, частные интересы одержали верх. Экономика перестала быть управляемой с 1991 г. Не работало уже государственное регулирование, но еще не был сформирован рынок.

Высшие органы власти СССР в 1936 – 1991 гг. По Конституции 1936 года высшим органом власти стал Верховный Совет СССР. Впервые он собрался в феврале 1938 г. Именно этот орган наделялся высшими конституционными полномочиями: он мог изменять Конституцию, принимать новые республики в состав Союза, утверждать планы экономического развития, бюджеты и пр. Верховный Совет состоял из двух равноправных палат: Совета Союза и Совета Национальностей. Члены Совета Союза избирались по территориальным избирательным округам с равной численностью населения. Совет национальностей формировался по норме: от союзной республики – 32 чел.; от автономной республики – 11; от автономной области – 5; от автономного округа – 1. Обе палаты имели постоянные комиссии, которыми руководили председатели палат. Верховный Совет собирался на сессии 2 раза в год. Между сессиями высшим органом власти являлся Президиум Верховного Совета. Его права постоянно расширялись в законодательной, финансовой, кадровой областях. Он утверждал состав министров, контролировал работу правительства, прокуратуры, обеспечивал проведение выборов в Верховный Совет.

Срок полномочий депутатов Верховного Совета первого созыва истекал осенью 1941 г. В связи с началом Великой отечественной войны было принято решение отложить выборы. В годы войны состоялись всего 3 сессии Верховного Совета: в июне 1942 г., феврале 1944 и апреле 1945 г. На первой сессии ратифицировали англо-советский договор, на двух других – утверждали бюджеты.

Совет народных комиссаров – правительство СССР утверждалось Верховным Советом СССР, и было ему подотчетно. В мае 1941 г.

председателем СНК был назначен И.В. Сталин. Для оперативного руководства народным хозяйством еще в 1937 г. при СНК был создан Экономический Совет – для проверки решений правительства по хозяйственным вопросам, проведения ценовой политики, трудовым отношениям и зарплате.

В послевоенный период с целью введения общепринятых в международной государственной практике наименований законом Верховного Совета от 15 марта 1946 г. СНК был переименован в Совет министров, а наркоматы – в министерства. Совмин обладал правом приостанавливать действия правительств союзных республик, отменять приказы министров союзных республик.

С 1985 г. начался новый этап в жизни государства, связанный с обновлением общественно-политических структур и развитием демократии. В декабре 1989 г. были приняты два закона: “Об изменениях и дополнениях к Конституции” и “О выборах народных депутатов СССР”. В марте 1990 г. был принят закон “Об учреждении поста Президента СССР”. На основании этих законов высшую ветвь законодательной власти представляли Съезд народных депутатов, состоявший из 2250 человек (по 750 от территориальных, национально-территориальных округов и союзных общественных организаций) который собирался 1 раз в год, и Верховный Совет СССР, состоявший из двух палат (по 271 депутату), избравшихся Съездом. Депутаты Верховного Совета постоянно работали в Москве. Эта система управления предполагала реальные многопартийные выборы на альтернативной основе в представительные органы власти СССР и союзных республик. В марте 1991 г. вместо Совета министров СССР был учрежден Кабинет министров, который подчинялся Президенту. Кабинет формировался президентом по согласованию с Верховным Советом, который утверждал премьер-министра.

В декабре 1989 г. был издан закон СССР "О Комитете конституционного надзора СССР" и в апреле 1990 г. был избран его состав. Комитет конституционного надзора должен был следить за тем, чтобы законы СССР, Конституции и законы союзных республик не противоречили Конституции СССР, но он не вправе был отменять такого рода акты.

Национально-государственное устройство СССР в 1936 – 1991 гг. По Конституции 1936 г. Союз ССР составляли 11 союзных республик: РСФСР, УССР, БССР, Грузия, Азербайджан, Армения, Карелия, Таджикистан, Узбекистан, Туркменистан, Киргизия. В 1936 г. союзной республикой стал Казахстан. Для создания жизнеспособного образования к территории Казахстана присоединили бывшие до революции южные сибирские уезды: Петропавловский, Кокчетавский, Акмолинский, Семипалатинский, Усть-Каменогорский и половину Алтайского горного округа.

С присоединением в 1939-40 гг. Прибалтики, Западной Украины, Западной Белоруссии, Бессарабии были пополнены территории Украины, Белоруссии и образованы 4 новых союзных республики: Эстония, Латвия, Литва, Молдавия. Кроме союзных республик были автономные республики, автономные области и национальные округа. Всего 57 национальностей из 119 официально признанных (98% населения всей страны) имели государственные образования. Однако все национально-территориальные образования были многонациональными.

В годы Великой Отечественной войны был применен принцип коллективной ответственности народов и ликвидированы некоторые автономии. В августе 1941 г. была ликвидирована автономная республика немцев Поволжья, (выселено 367 тыс. человек). В мае 1944 г. ликвидирована автономия крымских татар, в 1943 -44 гг. Карачаевская, Калмыцкая, затем – Чечено-ингушская автономные области, выселены балкарцы, курды, турки-месхетинцы и др. Только 14 ноября Верховный Совет принял декларацию с осуждением этих актов

В 1954 г. в связи с 300-летием воссоединения Украины с Россией Крымская область была передана Украине (в обмен на территорию Украины на Кубани).

Начало перестройки не было связано с умышленным расколом федерации, реформировать предполагалось весь Союз, предоставив большую самостоятельность самим народам. Однако на деле перестройка резко ускорила разрушение Союза

В 1989 г. почти все союзные республики приняли законы о государственном языке. Республики создали приоритетные условия для функционирования тех языком, которые объявлялись государственными. Это обострило противоречия между статусным и нестатусным населением, усилило межнациональные трения. “Языковая реформа” была первым шагом отделения республик от центра, который потерял контроль за этой ситуацией. Вторым шагом разрушения СССР было принятие в 1990 г. деклараций о суверенитетах, которые провозглашали приоритет местных законов республик над общесоюзными.

2.4.Эволюция местных органов управления в 1923 – 1991 гг.

Местные органы управления в 1923 – 1985 гг. После образования СССР было изменено административно-территориальное деление страны с целью приблизить госаппарат к общественным организациям и населению. Наряду с заменой губерний, уездов и волостей районно-областным делением предполагалось значительно расширить права местных органов власти. Однако на практике децентрализацию провести не удалось.

Первоначально, с 1923 г. создавались крупные территориальные единицы – края и области. Первой была создана Уральская область, разделенная на округа и районы, в 1925 – Северо-Кавказский край, Сибирский и Дальневосточный края, Ленинградская, Московская и др.

области. Новая территориальная система вводилась постепенно, новые единицы в течение ряда лет существовали наряду с губерниями и уездами.

К концу 1929 г. в РСФСР закончился переход к новому делению. Новые административно-территориальные единицы были созданы на основе учета экономических данных, особенностей национального состава населения. С началом коллективизации центр тяжести всей работы переместился в районы и в связи с этим началось разукрупнение краев и областей. К 1938 г. было создано 3.463 области. Высшими органами власти были съезды Советов (в областях и районах), городские и сельские Советы. В перерывах между съездами или сессиями – исполкомы, избранные соответствующими Советами Советов. Из состава исполкома формировался президиум. Положение о горсоветах 1933 г. повышало роль пленумов горсоветов, к их исключительному ведению были отнесены вопросы планирования, бюджета, городская планировка и др. Но укрепление командно-административной системы нарушало принципы демократии, приводило к тому, что депутатские мандаты без всяких выборов выдавались лицам, не имевшим отношения к Советам. Противоречие заключалось в том, что законодательство расширяло права Советов, а на практике происходило сращивание партийного и государственного аппарата, и Советы становились безвластными. Отличительной особенностью этого периода было решение о введении представителей национальных меньшинств в советские органы и образование национальных Советов в местах компактного проживания национальных меньшинств. Так, в Белоруссии существовало в 20-е годы 22 еврейских Совета, 23 – польских и т.д., но к концу 30-х годов подобная практика была ликвидирована.

Во второй половине 30-х гг. административно-территориальное устройство республик развивалось по 2 направлениям:

- разукрупнение краев, областей, районов;

- образование новых областей в тех республиках, где их не было раньше.

В 1937 г. состоялось разукрупнение Азово-Черноморского края. На его основе были образованы Ростовская область и Краснодарский край. Западно-сибирский край разделился на Новосибирскую область и Алтайский край. Московская область была разделена на: Тульскую, Рязанскую и Московскую.

В 1939 – 40 гг. областное и районное деление было установлено в Прибалтике, Западной Украине и Западной Белоруссии. Разукрупнение областей и уточнение границ административно-территориального устройства происходило и во время войны и в послевоенный период.

С конца 30-х и до сер. 50-х гг. количество областей увеличилось почти в 2 раза и в дальнейшем существенно уже не менялось.

С принятием Конституции 1936 г. порядок решения вопросов административно-территориального устройства стал еще более централизованным. К ведению Союза было отнесено утверждение границ между союзными республиками, образование новых краев и областей. После XX съезда началось расширение прав союзных республик. В 1957 гг. был принят закон СССР о том, что все вопросы административно-территориального устройства, кроме образования новых автономий, относятся к компетенции союзных республик. Конституция 1977 г. не изменила этого положения, но внесла дополнение, что территория автономной республики не могла быть изменена без ее согласия.

В послевоенное время сложилось 3 уровня административно-территориального устройства:

- высшее звено: области, края, города республиканского подчинения. Область – основная территориальная единица в СССР. Она включает районы и города областного подчинения. К областям приравнены края, (включавшие автономные области или округа). К городам

республиканского подчинения в РСФСР относились те, что имели 500 тыс. населения;

- среднее звено – это был район в республиках с областным делением, районы в городах, города областного подчинения. Район был связующим звеном между областью и республикой с одной стороны и селами и поселками с другой стороны. Каждый район представлял собой единый экономический комплекс. Нормы численности городов областного подчинения составляли 30 – 50 тыс. Города, имевшие более 100 тыс. населения образовывали районы;
- низовое звено – это территория сельских и поселковых Советов, города районного подчинения. Поселковые сельсоветы включали окружающую их территорию. Поселки городского типа служили базой для формирования новых городов. К низовому звену относились города районного подчинения, населенные пункты, имевшие промышленные предприятия, сеть учебных заведений, жилой фонд - не менее 12 тыс. жителей.

С 1936г. Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов стали называться Советами депутатов трудящихся. Областные советы были вышестоящими звеньями системы местных органов власти. Они обладали широкими полномочиями и большей материальной базой. Районные Советы наблюдали за точным исполнением устава сельхозартели, вели государственную книгу регистрации земель.

Городские Советы руководили развитием промышленности и госпредприятиями. Сельские Советы занимались развитием сельского хозяйства и культурно-бытовым обслуживанием населения. Исполкомы сельсоветов насчитывали 5-7 чел., городских – 9 - 15, районных – 7 - 11, областных – 11 – 23 человек. Для непосредственного руководства отдельными отраслями госуправления местные Советы создавали отделы и управления исполкомов. Они находились в двойном подчинении: местному

Совету и соответствующему отделу вышестоящего Совета. В период Великой Отечественной войны на Советы всех уровней налагалась обязанность содействовать военному командованию. Советы занимались оборонным строительством, мобилизацией населения, размещением эвакуированных предприятий и т.д. На временно оккупированной территории, в условиях подполья возрождались и продолжали действовать советские органы власти. Опираясь на партизанские формирования, они налаживали связи с местным населением, создавали лагеря для спасения населения от угона в Германию, отряды самообороны.

В послевоенный период повсеместно прошли выборы в Советы, в результате которых пришли люди, прошедшие войну. Однако демократические начала в работе Советов не получили развития. Обсуждение вопросов часто было формальным, предложения, вносимые депутатами, часто оставались без внимания, а критика работы предприятий и учреждений не имела последствий. Был предан забвению один из основных принципов – гласность и отчетность депутатов. Отчеты их происходили лишь во время очередных перевыборов. К концу 1956 г. насчитывалось 60 тыс. Советов и 1,5 млн. депутатов.

Административно-командный стиль управления привел к фактическому отстранению Советов и депутатов от участия в принятии важных управленческих решений. Практически ничего не изменилось и после XX съезда КПСС. По Конституции 1977 г. срок полномочий депутатов продлевался до 2,5 лет, а созыв сессий должен был происходить 4 раза в год.

Перестройка местных органов управления в 1985 – 1991 гг. После апрельского пленума ЦК КПСС 1985 г. началась демократизация всех сфер общественной жизни, в том числе она коснулась местных органов власти. По закону от 1 декабря 1988 г. устанавливались единые сроки полномочий всех Советов – 5 лет. Учреждался институт Председателей Советов всех уровней и создавались президиумы в местных советах, которые организовывали всю

работу Советов. В свою очередь исполкомы эту функцию утрачивали. Таким образом, начался процесс разделения властей: лица, входившие в состав исполкомов не могли быть в составах Советов. Вводилось правило, что должностные лица не могли занимать свои посты более 2 сроков подряд. Право выдвигать своих депутатов получили не только трудовые коллективы, но и избиратели по месту жительства.

Следующим этапом демократизации Советов стало принятие 9 апреля 1990 г. закона СССР “Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР”. По этому закону вводилось понятие “коммунальная собственность” – предприятия, организации учреждения и пр., расположенные на территории данного Совета. В законе было закреплено, что экономическую основу местного самоуправления составляют природные ресурсы и коммунальная собственность, служащая источником получения доходов. Местные Советы получили право облагать коммунальные предприятия своими налогами, вводить местные налоги и пошлины.

Советы сами стали разрабатывать и утверждать бюджет, получили право на валютные счета, право на внешнеэкономическую деятельность, создание совместных предприятий с зарубежными партнерами. Все это создавало реальные возможности для Советов удовлетворять социально-экономические потребности населения, обеспечивать охрану окружающей среды.

Таким образом, в течение десятилетий Советы контролировались партаппаратом, а избиратели были отчуждены от власти. Реальное расширение прав Советов началось только перед их окончательным упразднением.

2.5. Административно-политические органы власти СССР в 1923 – 1991 гг.

Формирование административно-политических органов власти в 1923 – 1936 гг. К административно-политическим органам власти относятся органы управления силовыми структурами: оборона, МВД, разведка, контрразведка, а также – министерство иностранных дел.

Управление обороной страны в 20-е годы было серьезно реорганизовано. В 1923 г. был создан союзный наркомат по военным и морским делам. Одновременно проводилась демобилизация армии и к концу 1923 г. из 5,5 млн. в ней осталось 651 тыс. человек. Обострение внутрипартийной борьбы в это время привело к ослаблению позиций Л. Троцкого в Политбюро и его последующему освобождению от должности Наркомвоенмора и председателя РВС. На его место был назначен М.Фрунзе, который начал осуществлять в 1924 – 25 гг. военную реформу.

Во-первых, в армии вводилось единоначалие строевого командира. Во-вторых, одним из направлений реформы был переход к территориально-милиционной системе комплектования. В сухопутных войсках оставался кадровый состав офицеров, но направлялось только 25 – 30% призывников. Остальные 70% проходили службу в территориально-милиционных частях по месту жительства без отрыва от производства. На протяжении 4-х лет военнообязанные призывались на сборы сроком не более 5 месяцев. Эта система преследовала цель увеличить количество лиц, прошедших военную подготовку, организовать политическое воспитание армии, а через армию – мирного населения.

Все остальные рода войск – ВВС, ВМФ артиллерийские части, пограничные войска оставались на кадровой системе комплектования. Военная служба была обязательной для мужчин с 19 до 40 лет. Вся территория страны делилась на военные округа, а те, в свою очередь, на

территориально-милиционные. В национальных районах создавались национально-территориальные части, в которых обучение осуществлялось на национальных языках. К 1930 г. был налажен военный учет населения. Территориально-милиционная система наряду с достоинствами имела существенные недостатки. Она была более дешевой, охватывала все население, но давала более низкий уровень боевой подготовки в сравнении с кадровыми частями, имела слабую мобильность и т.д. В середине 30-х гг., когда началась очередная реорганизация и перевооружение армии, были созданы новые рода войск (авиация, танковые части), территориально-милиционные формирования отменялись, армия становилась кадровой. В это время расширилась сеть военных учебных заведений, был перестроен аппарат военного управления.

В 1934 г. был ликвидирован РВС, а наркомат по военным и морским делам был переименован в наркомат обороны СССР. Нарком стал во главе действующей армии, все военно-морские силы были сведены в военные округа, армии, флоты. Их командующие подчинялись непосредственно наркому. При наркоме и во главе с ним как совещательный орган действовал Военный совет. Штаб РККА был переименован в Генеральный штаб армии. При исполкомах Советов создавались военкоматы, которые подчинялись командующему округом или армией. Выросло количество высших военных заведений. В 1932 г. на базе Военно-технической академии возникло сначала 6, затем – 11 академий – по родам войск.

К 1939 г. окончательно завершился переход к кадровой системе. В сентябре этого года Верховный Совет СССР принял закон “О всеобщей воинской обязанности”. К январю 1941 г. численность РККА выросла до 4 млн. чел. В стране насчитывалось 19 военных академий, 7 военно-морских училищ, 203 военных училища других родов войск. Рост численности армии и репрессии командного состава обострили кадровую проблему. Лишь 7% высшего состава имели специальное высшее образование, а 37% не имели

даже среднего; 70% командиров полков и командиров дивизий перед началом войны не имели опыта, находясь менее 1 года на командных должностях.

Из лагерей заключенных в армию были возвращены некоторые репрессированные кадры: Рокоссовский, Мерецков, Петровский, но в целом, репрессии нанесли тяжелый удар по армии, т.к. пострадали значительная часть аппарата наркомата обороны, почти весь аппарат Генштаба, стратегическая разведка. Наркомат и Генштаб не смогли предугадать первый удар немцев во всем его объеме, допустили ошибки в расположении войск Белорусского и Киевского округов.

Еще в 1937 г. из наркомата обороны выделился наркомат военно-морского флота, были созданы военные советы округов, флотов, армий, введены должности военных комиссаров, начиная с полка и выше, которые подчинялись политотделам и политуправлениям. В 1937 г. был упразднен СТО и был образован Комитет обороны СССР для координации мероприятий по вопросам обороны.

Советско-финляндская война показала слабую боеспособность армии. К. Ворошилов был снят с поста наркома обороны и на его место был назначен С. Тимошенко. В период Великой Отечественной войны наркомом обороны и Верховным главнокомандующим стал лично Сталин. В годы войны была создана Ставка Верховного главнокомандования (И. Сталин, С. Тимошенко, нарком флота – Н. Кузнецов, В. Молотов, К. Ворошилов, С. Буденный Г. Жуков), в ее компетенции находились: распределение резервов, утверждение планов военных компаний, назначение на должности высшего командного состава и пр. Стратегические решения вырабатывались коллегиально, отдельные вопросы часто решал лично Сталин. Органом управления был фронт, который создавался для оперативного руководства боевыми действиями в полевых условиях. Важную роль во время войны играли политорганы. Общее руководство партийно-политической работой в армии

осуществляло ГПУ РККА и ГПУ ВМФ. В армии было 78тыс. первичных партийных организаций.

В октябре 1941 г. было создано Главное управление оборонительного строительства, на которое возлагались задачи строительства оборонительных сооружений от Баренцева до Черного морей. В мае 1942 г. был образован Штаб партизанского движения, действовавший до 1944 г., при котором была Центральная радишкола.

С окончанием войны войсковые формирования фронтов, Ставка и полевые органы были упразднены. В июне 1945 г. был принят закон о демобилизации личного состава Советской армии. Из 8,5 млн. человек к 1948 г. осталось 2,8 млн., а из всех военных наркоматов к 1946 г. остался один наркомат вооруженных сил, который в 1953 г. был реорганизован в министерство обороны СССР.

В послевоенный период вооруженные силы прошли в своем развитии 3 этапа:

- 1945 – 1953 гг. В этот период совершенствовались обычные виды вооружений на основе опыта Великой отечественной войны;
- 1953 – 1959 гг. – происходило внедрение ядерного оружия и другой техники;
- 1960 – 1990 гг. В эти годы шло освоение и внедрение новых видов оружия, происходили коренные изменения во всех областях военного дела.

В 1967 г. был принят новый закон о всеобщей воинской обязанности, который определил порядок службы, организацию и состав вооруженных сил. В связи с разрядкой международной напряженности в 80-е годы была разработана доктрина “оборонной достаточности” и началось сокращение армии.

Управление охраной госбезопасности и общественного порядка.

Руководство охраной госбезопасности страны было отнесено к ведению центра (союзных структур), а руководство охраной общественного порядка – к исключительному ведению союзных республик. Во всех республиках в 20-е годы были образованы ГПУ с целью подавления открытых контрреволюционных выступлений, борьбы со шпионажем, охраны границ и борьбы с контрабандой. ГПУ имели особые части войск.

После образования СССР функции охраны госбезопасности были изъяты из НКВД и в июле 1923 г. образовался новый федеральный орган – Объединенное государственное политическое управление – ОГПУ при СНК СССР. ОГПУ создавался на правах наркомата, имел в союзных республиках своих уполномоченных, а в армии – особые отделы. Председатель ОГПУ назначался Президиумом ЦИК и входил в состав СНК. Сотрудники ОГПУ считались военнослужащими. ОГПУ вело оперативную разведывательную работу, имело в своем подчинении пограничные войска. В 1929 г. в ведении ОГПУ была передана часть исправительно-трудовых лагерей, началось привлечение заключенных к строительству предприятий, железных дорог, каналов – Беломорско-Балтийского и Волга-Москва.

ОГПУ стал репрессивным органом. Начало этому положил документ: ”Положения о правах ОГПУ в части административных высылки, ссылки и заключения в концентрационный лагерь” от 28 марта 1924 г. Согласно циркулярам ОГПУ от 29 октября 1928 г. и 8 апреля 1931 г., работники оперативных отделов ОГПУ создавали тройки при участии прокурора с целью предварительного рассмотрения законченных следственных дел для последующего доклада на особой судебной коллегии ОГПУ (в последующем – на особом совещании). Фактически, таким образом, предreshался приговор. В 1930 г. Президиум ЦИК предоставил право ОГПУ на время кампании по ликвидации кулачества передавать свои полномочия краевым и областным органам ОГПУ. В этом случае в состав троек входили представители

партийных органов. Расширение прав ОГПУ сопровождалось сокращением прав республиканских НКВД, которые в 1930 г. были ликвидированы.

В 1932 г. в стране вводилась паспортная система и обязательная прописка. Для ее организации было создано Главное управление рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ. Так милиция была выведена из подчинения местных Советов и подчинена ОГПУ до 1934 г.

В связи с убийством С.М. Кирова 1 декабря 1934 г. Президиум ЦИК внес изменения в уголовно-процессуальный кодекс и издал постановление "О порядке ведения дел по подготовке или совершению террористических актов". По этому постановлению срок следствия по делам о терроре сокращался до 10 дней, обвинительное заключение обвиняемому вручалось за сутки до суда, дело рассматривалось без участия адвоката. Помилования в этих случаях не допускалось, и приговор приводился в исполнение немедленно. Внесудебные репрессии приняли гигантские размеры. Против них выступили государственные деятели, многие из которых затем сами были репрессированы.

В июле 1934 г. ОГПУ упразднили, а его функции передали НКВД СССР, создав при этом Главное управление госбезопасности (ГУГБ). В НКВД вошло также Главное управление рабоче-крестьянской милиции. Внесудебный орган ОГПУ "Особая судебная коллегия" была переименована в "Особое совещание" с теми же функциями. Так сформировалось мощное силовое министерство с разветвленной структурой, войсками, самое влиятельное среди наркоматов, стоящее в стороне от законов.

Конституция 1936 г. закрепила существование НКВД. В союзных республиках создавались республиканские НКВД. В ведение этого наркомата передавались функции и учреждения целого ряда отраслей: охрана лесов местного значения, исправительно-трудовые лагеря, управление государственной съемки и картографии и т.д. Аппарат НКВД постоянно перестраивался. В 1937 г. возник ОБХСС - отдел борьбы с хищением

социалистической собственности, ГУГБ – главное управление по борьбе с бандитизмом. Если репрессии конца 20 – начала 30-х гг. были направлены против нэпманов и кулаков, старой интеллигенции, то с середины 30-х гг. – на партийный и государственный аппарат, различные слои населения, командный состав армии, хозяйственных работников и аппарат НКВД. В годы Великой отечественной войны репрессивный карательный механизм продолжал работать. Выселялись на спецпоселения народы Северного Кавказа: чеченцы, ингуши, карачаевцы, балкарцы. В 1945 - 49 гг. из Прибалтики выселялись литовцы, латыши, эстонцы. Всего в 1953 г. числилось 2.753.356 спецпереселенцев. Для проверки военнослужащих, находившихся в плену или окружении, были созданы спецлагеря НКВД. Эту проверку проводили отделы контрразведки СМЕРШ (смерть фашизму). Всего через лагеря прошли 354.529 человек, из них 15 тыс. были арестованы.

После смерти Сталина началась перестройка работы органов госбезопасности. В марте 1954 г. из МВД выделился КГБ (Комитет государственной безопасности), в 1978 г. его статус возрос до уровня министерства (КГБ СССР), и его председатель стал входить в правительство. В 1960 г. в связи с общим сокращением министерств было ликвидировано МВД, а его функции были переданы союзным республикам, однако это решение себя не оправдало и в 1966 г. было воссоздано министерство общественного порядка, которое в 1968 г. стало министерством внутренних дел.

В 60 – 80 гг. КГБ имел огромное влияние, его органы осуществляли всеобъемлющий контроль над деятельностью всего госаппарата, творческих союзов, церкви, милиции, армии, частной жизнью граждан, организовывали процессы против диссидентов. Начавшаяся в 1985 г. перестройка потребовала обновления его роли. В связи с этим КГБ совместно с Прокуратурой СССР и Верховным судом участвовал в реабилитации необоснованно репрессированных граждан, рассекречивании некоторых

материалов, доступ к которым был ограничен. В 1989 г. в составе КГБ было упразднено 5-е управление, занимавшееся идеологическими диверсиями.

Управление внешнеполитическими связями. После образования СССР наркомат иностранных дел РСФСР фактически стал общесоюзным органом. Он осуществлял дипломатические связи с иностранными государствами, защищал политические и экономические интересы Союза, права граждан СССР за границей, проводил в жизнь заключенные с иностранными государствами договоры и соглашения. Важнейшими структурными подразделениями наркомата были коллегия и два территориально-политических отдела: Запада и Востока. За границей находились полпредства и консульства разного ранга. Процесс признания Советского Союза завершился в 1934 г. приглашением СССР вступить в Лигу наций. Впервые вопрос об этом был поставлен в 1933 г. французским правительством, искавшим союзников для противодействия агрессивной политике Германии. Французская дипломатическая служба начала консультации с европейскими державами. Не без колебаний дали свое согласие Англия, Чехословакия, Италия, Турция и др. Резко отрицательной была реакция Польши. Несмотря на это в 1934г. большинством голосов СССР был принят в Лигу наций.

В 1925 – 32 гг. Советский Союз заключил ряд договоров о нейтралитете и ненападении с Турцией, Ираном, Афганистаном, Финляндией и другими странами. Дипломатическая деятельность СССР в эти годы протекала в условия провокаций: в 1923 г. в Лозанне был убит посол В. Воровский, в 1926 г. – дипкурьер Т. Нетте, в 1927 г. – в Варшаве – посол П. Войков.

Конституция 1936 г. не внесла принципиальных изменений в организацию и систему органов управления иностранными делами. Лишь накануне войны изменилась система заграничных органов. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 мая 1941 г. для советских

дипломатических представителей было установлено 3 ранга, общепринятые в международных отношениях:

- чрезвычайный полномочный посол;
- чрезвычайный полномочный посланник;
- поверенный в делах СССР.

В соответствии с этим, дипломатические представительства, возглавляемые послами, стали называться посольства, а возглавляемые лицами других рангов – миссиями. Послы представляли за границей не только само государство, но и персонально его главу и могли непосредственно вступать в контакт с руководством страны пребывания. Дипломатические представители других рангов этих полномочий не имели и вели дела с главой ведомства иностранных дел этого государства.

Кроме дипломатических представителей за границу посылались консулы, которые представляли страну перед местными властями для защиты интересов граждан. Накануне II мировой войны СССР имел дипломатические отношения с 26 государствами, а к ее концу – с 52.

С началом Великой отечественной войны Наркоминдел проводил огромную работу по подготовке и оформлению антигитлеровской коалиции, готовил конференции в Москве, Тегеране и др.

В феврале 1944 г. Наркоминдел стал союзно-республиканским, т.е., в ряде союзных республик были созданы свои наркоматы иностранных дел, которые имели право заключать соглашения с иностранными государствами. Наркоминдел СССР устанавливал общий порядок взаимоотношений союзных республик с иностранными государствами в рамках решения научно-технических, экономических, культурных вопросов.

В условиях перестройки началась демократизация дипломатической службы, был создан центр по изучению общественного мнения и отдел по республикам.

2.6. Управление системой правосудия в СССР в 1923 – 1991 гг.

Становление системы советского суда и прокуратуры. В 1921 – 1923 гг. была проведена первая судебная реформа, совпавшая по времени с образованием СССР. Реформа ликвидировала раздвоение советской юстиции на народные суды и ревтрибуналы, установила единую систему судебных учреждений: народный суд, губернский суд, Верховный суд. Народный суд действовал в пределах уездов и городских районов, губернский суд был органом правосудия и высшей инстанцией для народных судов. Верховный суд имел 3 функции: надзор за судами республики, кассационный суд, суд 1 инстанции по важнейшим делам. Во всех союзных республиках была создана аналогичная судебная система.

Народные суды состояли из судьи, назначенного губисполкомом на 1 год и народных заседателей, избранных на собраниях трудовых коллективов на предприятиях, в воинских частях и т.д. Председатель и члены губернского суда избирались губисполкомом на 1 год и утверждались наркоматом юстиции республики. Губсуд имел 2 отдела: уголовный и гражданский, дисциплинарную коллегия для рассмотрения дел о служебных проступках судебных работников. Остались военные и военно-транспортные трибуналы под общим контролем наркоматов юстиции и Верховных судов республик.

Верховный суд СССР был учрежден в 1923 г. Первоначально он выполнял функции надзора в большем объеме, рассматривал и представлял к отмене постановления ОГПУ, если они противоречили Конституции. Постепенно эта функция была сведена на “нет”. Одновременно расширилось его поле деятельности как высшей кассационной инстанции, с 1929 г. он получил право законодательной инициативы. В состав Верховного суда входили 4 коллегии: гражданская, уголовная, военная, военно-транспортная, специальные судебные присутствия, которые рассматривали крупные дела и

Пленум. В состав Пленума входили председатель, заместители, члены суда, председатели Верховных судов союзных республик и представители ОГПУ. В 30-е годы особые дела рассматривала высшая двойка – Председатель Верховного суда и Прокурор СССР.

Второе важное решение – прокурорский надзор. В.И. Ленин настаивал чтобы прокуратура строилась как независимый от местных властей орган, правомочный опротестовывать всякое незаконное решение и передавать дело в суд. По положению 1922 г. судебный порядок рассмотрения протестов прокуроров отсутствовал. Таким образом создать эффективный надзор за соблюдением в стране законности не удалось. Созданный прокурорский надзор всецело находился в подчинении центральной и местной бюрократии.

Прокурор Верховного суда СССР и его заместители назначались президиумом ЦИК. Прокуратура руководила деятельностью органов расследования, поддерживала от имени государства обвинение на суде и наблюдала за правильностью содержания заключенных. Но централизация не была завершена: прокуроры республик не были подчинены прокурору СССР.

С началом проведения коллективизации значительно выросло число нарушений законности должностными лицами. Способствовало этому и то, что прокурорские кадры на местах – до 70 % имели начальное образование и только 6% следователей имели высшее юридическое образование.

В 1933 г. был сделан еще один шаг по пути централизации прокуратуры. Она выделилась из Верховного суда и таким образом была образована Прокуратура СССР. Ей дано было право надзора за законностью действий ОГПУ, милиции, Уголовного розыска. Прокурору СССР предоставлялось право назначать и отзывать прокуроров республик, но последние одновременно подчинялись органам власти республик. Вступивший в 1935 г. на пост прокурора Н. Вышинский не только поддерживал репрессии, но и требовал от местных прокуроров содействовать массовым арестам.

Формально только по Конституции 1936 г. была построена независимая прокуратура. Прокурор СССР назначался на 7 лет, а прокуроры республик назначались прокурором СССР на 5 лет и были выведены из подчинения наркомюста и местных органов власти.

Параллельно шло становление адвокатуры. В мае 1922 г. ВЦИК утвердил декрет о создании коллегий защитников при губернских судах, предоставив губисполкомам право отвода кандидатур адвокатов. Тем самым институт защиты ставился под контроль местных органов власти. Попытка отстоять институт присяжных поверенных по судебным округам не увенчалась успехом. В 1924 г. право регулировать действия коллегий адвокатов было передано судам. Общий надзор за деятельностью судебных органов осуществляли республиканские наркоматы юстиции.

Суд и прокуратура в 1936 – 1991 гг. Советская судебная система была закреплена в Конституции 1936 г. и в законе “О судеустройстве СССР, союзных и автономных республик”, принятом Верховным Советом СССР в 1938 г.

В соответствие с этими документами, была существенно изменена система органов судебного управления. До этого судебное управление находилось в ведении наркоматов юстиции союзных республик, а в 1936 г. был образован союзно-республиканский наркомат юстиции СССР. Это означало централизацию судебного управления. Наркомюст, не вмешиваясь в судопроизводство, должен был формировать суды, контролировать их деятельность, кодифицировать законы, готовить кадры, руководить адвокатурой и нотариатом.

Верховный суд СССР по Конституции 1936 г. сохранился, он избирался на 5 лет, но утратил функцию надзора за соблюдением Конституции. Военные суды были переданы наркомату обороны и тем самым были созданы условия для произвола и нарушения законности. Низовой ячейкой судопроизводства оставался народный суд. Судья и народные заседатели

выбирались трудящимися на 3 года. По постановлению СНК в июле 1936г. все прокурорско-следственные органы были переданы в Прокуратуру СССР. Прокуроры союзных республик стали непосредственно подчиняться только Прокурору СССР, который назначался Верховным Советом СССР на 7 лет. Прокуроры республик назначались на 5 лет.

В период Великой отечественной войны, условия деятельности органов юстиции изменились. Чем хуже было положение на фронте, тем жестче были законы. Военные трибуналы стали рассматривать дела о преступлениях не только в армии и на фронте, но и в тылу: о самовольных уходах с военных предприятий, уклонении от военного обучения, о распространении ложных слухов. Выборность судей военных трибуналов была заменена назначением, что усиливало произвол. В местностях, объявленных на военном положении трибуналы действовали вместо народных судов. После войны работа судов вернулась в прежние рамки.

Демократизация судопроизводства началась после смерти Сталина. Были ликвидированы особые совещания, отменен упрощенный порядок рассмотрения дел о государственных преступлениях, началась реабилитация. С 1955 г. органы госбезопасности были поставлены под прокурорский надзор. Однако более широкие меры по укреплению законности, охране прав и свобод граждан не были проведены в жизнь, политическая структура общества осталась прежней, демократизация общественной жизни не получила развития.

В мае 1956 г. было ликвидировано министерство юстиции СССР, а его функции переданы союзным республикам и частично, в области кодификации законодательства, Юридической комиссии при СНК СССР. Однако уже в 1970 г. союзно-республиканское министерство было восстановлено с более многообразными функциями, в числе которых были организация работы судопроизводства, кодификация законов, пропаганда правовых знаний, адвокатура, нотариат, подготовка кадров.

В феврале 1957 г. было принято также новое положение о Верховном суде, которое усиливало республиканские Верховные суды, ограничивало компетенцию Верховного суда СССР. До 1957 г. Верховный суд СССР был наделен правом востребовать любое дело из любого суда, даже когда оно еще не рассматривалось Верховным судом республики. Новое положение предусматривало, что все дела должны окончательно решаться в Верховном суде союзной республики, а Верховный суд СССР может пересматривать решение суда республики, только если оно противоречит общесоюзному законодательству или интересам другой республики. Были изменены принципы деятельности низовых судов: система участковых судов, существовавшая ранее, упразднялась, создавались районные и городские суды. Количество судов, особенно в городах сократилось. Срок их полномочий увеличился с 3 до 5 лет. В 1979 г. был принят новый закон “О Верховном суде СССР”. Закон устанавливал, что Верховный суд избирается на 5 лет Верховным Советом СССР, в его состав входят председатели Верховных судов союзных республик. Структура и штатная численность Верховного суда СССР утверждалась Президиумом Верховного Совета СССР, т.е. исполнительным органом законодательной власти.

Высший надзор за точным и единообразным исполнением законов осуществляла Прокуратура СССР. В 1979 г. был принят новый закон, по которому подтверждалась независимость прокуратуры от местных органов и подчиненность органов прокуратуры только Генеральному прокурору СССР. На практике это положение нередко нарушалось, но законом не предусматривались какие-либо меры наказания за вмешательство в дела прокурора или за попытку повлиять на его решения.

С развитием хозяйственной инициативы все большее значение приобретал государственный арбитраж – хозяйственный суд. С 1987 г. он стал отдельной структурой, независимой от исполнительной власти. На

местах, при правительствах республик действовали Госарбитражи краев, областей при исполкомах Советов народных депутатов.

Все большую роль в советской системе правосудия играла адвокатура. В 1939 г. ее статус был определен особым законом “Об адвокатуре СССР”. В ее функции входила охрана прав граждан и организаций. Все, что входит в содержание адвокатской профессии (выступление в судах, дача правовых советов, составление различного рода правовых документов и т.п.) является формой защиты прав и интересов граждан и организаций. Коллегии адвокатов определялись как добровольные объединения во главе с собранием и исполнительным органом – Президиумом. Всего в 80-е гг. работало в стране 157 коллегий и 19 тыс. адвокатов.

Большое значение в правовой области имеет деятельность нотариальных органов. Нотариатом называют систему государственных органов, в обязанности которых входит удостоверение бесспорных прав и фактов, имеющих юридическое значение. Организация и деятельность нотариата определялась законом СССР 1973 г. В тех местах, где не было нотариальных контор, право свидетельствования документов, сделок и договоров имели местные Советы, за границей – консульства.

Таким образом, в целом, вся система советского правосудия фактически зависела от исполнительной и законодательной власти. Определенный сдвиг в сторону становления правового государства произошел в период перестройки. По закону 1988 г. “Об изменениях и дополнениях Конституции СССР” высшие судебные учреждения были подчинены Съезду народных депутатов СССР, который утверждал Председателя Верховного суда, Генерального прокурора, Председателя Высшего арбитражного суда, Комитет конституционного надзора (был утвержден в декабре 1989 г.) из 25 человек. Новый орган – Комитет конституционного надзора призван был наблюдать за тем, чтобы законы СССР, постановления Совета министров СССР, Конституции и законы

союзных республик не противоречили Конституции СССР и законам СССР. Заключение Комитета конституционного надзора автоматически могло приостанавливать действие того или иного акта, если он нарушал Основной закон СССР.

2.7. Управление социально - культурной сферой СССР в 1923 – 1991 гг.

При образовании СССР почти все отрасли социального и культурного строительства были отнесены к компетенции республик. Предполагалось, что республики вполне самостоятельно будут руководить просвещением, наукой, здравоохранением, высшей школой, социальным обеспечением, а союзные органы ограничатся разработкой, определением и изданием общих директив в этой области. Первоначально так и было, но уже с середины 20-х годов положение стало меняться. Объекты культуры постепенно передавались из ведения республик в общесоюзные органы и на протяжении 20 - 30 гг. во всех сферах социально-культурного назначения были созданы органы союзного подчинения.

Трудовые отношения и социальное обеспечение. В 1923 г. был создан союзно-республиканский наркомат труда, который руководил деятельностью одноименных республиканских наркоматов. В его задачи входила выработка основных положений по всем вопросам регулирования труда, проведение мероприятий по регулированию рынка труда, охраны труда и социальному страхованию. Наркомат разрабатывал все положения по разрешению конфликтов между трудящимися и нанимателями, регулировал заработную плату. В мае 1923 г. было утверждено положение о биржах труда, через которые шел прием на работу. Важнейшей задачей наркомата было руководство социальным страхованием. Страховые взносы уплачивались администрацией или владельцами предприятий. Процент отчислений

находился в прямой связи от уровня развития промышленности и составлял от 10 до 20 % от фонда заработной платы. Средний размер пособия по безработице составлял 7, 76 – 11, 95 рублей при средней зарплате в промышленности 24 руб. в. месяц и выдавался в течение 6 месяцев. В 1927 - 29 гг. размер пособия был увеличен до 11,5 – 27 руб., а срок выдачи – до 9 мес.

С началом индустриализации число безработных стало сокращаться. Кроме того, было осуществлено плановое перераспределение трудовых ресурсов. Из густонаселенных районов в Сибирь и на Дальний Восток было переселено около 500 тыс. человек. В 1930 г. биржи труда были переименованы в управления кадров, на которые возлагалось плановое снабжение народного хозяйства рабочей силой. В 1933 г. наркомат труда был ликвидирован, а его функции были переданы ВЦСПС и профсоюзам, которые сосредоточили в своих руках социальное страхование, охрану труда, разработку трудового законодательства. Важнейшим в трудовых отношениях является вопрос оплаты труда. С 1932 по 1955 тарифная система не менялась. Средняя зарплата выросла фактически в 2 раза, но главным образом за счет премий и доплат. Кроме того, существовал разницей в оплате труда рабочих одной категории в разных отраслях промышленности. В связи с этим в 1955 году был образован Госкомитет по вопросам труда и заработной платы, который контролировал работу министерств и ведомств, разрабатывал законопроекты о труде и заработной плате. Он мог издавать обязательные постановления, инструкции, приостанавливать действия приказов министерств и ведомств. За 1956 - 61 гг. Комитет ввел новые условия оплаты труда во всех производственных отраслях, ликвидировал ведомственный разницей в оплате труда. В 1976 г. он был переименован в Госкомитет Совета министров по труду и социальным вопросам и рассматривал, таким образом, вопросы социального обеспечения работающих.

Управление социальным обеспечением оказалось первоначально в ведении союзных республик. Общефедеральных органов управления создано не было. Социальное обеспечение трудящихся дифференцировалось. Социальным страхованием сначала ведали союзные республики, затем – наркомата труда СССР (с 1923 г.). Государственным обеспечением инвалидов войны и труда занимались специальные комитеты помощи инвалидам войны, больным и раненым красноармейцам и семьям лиц, погибших на войне. После их ликвидации в 1930 г. – различные общественные организации. Затем, с 1930 г. трудоустройство инвалидов было передано республиканским наркоматам соцобеспечения. В ряде республик существовала кооперация инвалидов, которая организовывала кооперативы, производственные сельскохозяйственные, трудовые и т.п. артели. Государство совершенно не оказывало помощь крестьянству. Формой социального обеспечения крестьянства была взаимопомощь. На местах, при сельсоветах, создавались крестьянские общества взаимопомощи (КОВ) и их комитеты, которые организовывали помощь пострадавшим от неурожая, стихийных бедствий. Существовала разветвленная структура этих комитетов, подчинявшихся губернским и республиканским органам. В годы коллективизации комитеты были повсеместно ликвидированы.

Социальная помощь другим категориям населения осуществлялась на общественных началах, так, были созданы общества слепых и глухонемых, общество для призрения престарелых артистов и др.

Управление здравоохранением. В области здравоохранения долгое время не было общесоюзных органов, т.к. эта отрасль была отнесена к компетенции республик. Некоторые подразделения Наркомздрава РСФСР носили общесоюзный характер: Центральная эпидемиологическая комиссия, Центральная санитарно-статистическая комиссия и др.

Рост городов и промышленных районов, расширение предприятий общепита требовали текущего санитарного надзора. В 1935 г. был образован

общесоюзный орган – Всесоюзная государственная санитарная инспекция при СНК СССР. Она создавалась для усиления контроля над предприятиями пищевой промышленности, общественного питания и торговли. Госсанинспекция была наделена большими полномочиями, в том числе и правом закрытия предприятий и не зависела от местных органов власти. В предвоенный период она руководила 1760 отделами. В июне 1936 г. был образован союзно-республиканский наркомат здравоохранения СССР. Он руководил санинспекцией, курортами, учебными, научными заведениями и учреждениями, заводами медицинского оборудования и фармакологии, судебно-медицинской экспертизой.

До Великой отечественной войны усилиями наркомата была создана сеть сельских больниц и амбулаторий. Во время войны наркомат был главным учреждением, который вел реабилитацию раненых и больных, осуществлял развертывание эвакогоспиталей, эвакопунктов, медчастей на оборонных заводах. К 1947 г. в стране было 72 медицинских вуза (против 72 факультетов в дореволюционный период). В 1944 г. была создана Академия медицинских наук СССР.

Компетенция Минздрава изменилась в 60-е годы, когда курорты были переданы в ведение профсоюзов, а многие медицинские учреждения – союзным республикам. В 1967 г. было создано министерство медицинской промышленности, и ему были переданы заводы медоборудования и по производству лекарств. Советская система здравоохранения, которая базировалась на таких принципах, как плановость, бесплатность услуг и доступность для населения была одной из самых эффективных в мире.

В начале 20-х гг. большой размах приобрело физкультурное движение. В 1930 г. был создан Высший совет физической культуры при ЦИК СССР, а в 1936 г. – Всесоюзный комитет по делам физкультуры и спорта при СНК. В 1968 г. он был переименован в госкомитет по физкультуре и спорту. В предвоенный период через общественные организации были организованы

массовая физкультура и спорт высоких достижений. Выйдя на мировую арену, после войны советский спорт сразу занял ведущее место в мире. Непосредственное участие в руководстве физкультурным движением принимали профсоюзы, в их ведении находились к началу 80-х гг. 19 спортивных обществ, более 70 тыс. физкультурных коллективов, которые охватывали более 13 млн. человек.

Управление образованием и наукой. В области просвещения, науки и искусства также не было общесоюзных органов. Ведущую роль играл наркомпрос РСФСР который готовил методические рекомендации и разработки по вопросам образования и воспитания. Одной из важнейших задач этого времени явилась ликвидация массовой неграмотности и малограмотности трудящихся. Народы СССР говорили на 146 языках и наречиях, многие народы не имели письменности. Особые трудности представляла ликвидация неграмотности народов Востока, письменность которых была основана на трудной для восприятия арабской графике. В Баку в 1926 г. на I тюркологическом съезде было решено провести латинизацию арабского алфавита. На латинский алфавит перешли 36 национальностей, в стране стало издаваться до 100 газет на основе латинской графики.

После окончания гражданской войны возникла сеть научно-исследовательских учреждений, в 1925 г. была учреждена российская академия наук с 70 научными учреждениями, в которых работало свыше 1000 человек. Вскоре она была переименована в Академию наук СССР при СНК СССР.

В области образования в 1932 г. был создан общесоюзный орган – Комитет по высшей технической школе при ЦИК СССР. Он впервые попытался выяснить потребность народного хозяйства в специалистах того или иного профиля. В 1936 г. комитет был переименован во Всесоюзный комитет по высшему техническому образованию и руководил всеми вузами страны, за исключением военных и подведомственных Комитету по делам

искусств. Управление народным образованием приобрело законченные организационные формы к середине 30-х гг. и до 60-х гг. почти не менялось.

Руководство начальной и средней и высшей школой сосредоточилось в руках республиканских наркоматов. Подготовка рабочих кадров осуществлялась в различных учебных заведениях, главными из которых были ФЗУ (фабрично-заводские училища), находившиеся до 1940 г. в ведении различных хозяйственных наркоматов. Это позволило приблизить обучение к производству, но при этом невозможно было добиться единства содержания обучения. Кроме того, подготовка кадров в целом отставала от потребностей производства.

В октябре 1940 г. был издан указ Президиума Верховного Совета СССР “О государственных трудовых резервах,” который предусматривал ежегодно выпускать 1 млн. квалифицированных рабочих. Было установлено 3 типа учебных заведений:

- ремесленные училища (срок обучения – 2 года);
- школы ФЗО (срок обучения – 6 мес.);
- железнодорожные училища (срок обучения - 2 года).

Рабочие обучались первоначально по 300 специальностям, затем количество специальностей сократилось в 4 раза.

Подготовка кадров высшей квалификации еще в конце 20-х гг. перешла в ведение хозяйственных наркоматов. В сентябре 1932 г. было упорядочено количество вузов (всего – 683) и имеющихся специальностей. Программно-методическое руководство вузов было передано Всесоюзному комитету по высшему техническому образованию. Уже к 1934 г. 75% всех студентов были выходцами из рабочих и крестьян, и с 1935 г. изменились правила приема в вузы. Были отменены все ограничения, связанные с социальным происхождением или с ограничением прав их родителей. Ежегодно выпускалось 100 – 110 тыс. специалистов. В вузах национальных республик в

обязательном порядке вводилось преподавание русского языка. В годы войны число вузов сократилось на 40%, а количество студентов – в 3 раза.

Сеть вузов была восстановлена в 1945 – 1946 гг. В 1946 г. было создано союзно-республиканское министерство высшего образования, в ведение которого перешли 300 крупных вузов. В 1959 г. оно было переименовано в министерство высшего и среднего специального образования, а в 1966 г. было учреждено министерство просвещения (оно руководило дошкольным воспитанием, средним образованием и развитием педагогической науки). В связи с общей реорганизацией министерств в 1953 году 8 ведомств, в том числе и министерство высшего образования, вошло в министерство культуры СССР, но через год оно вновь стало самостоятельным. В области руководства начальным и средним образованием в конце 50-х гг. была предпринята реформа, которая была вызвана противоречием между всеобщим стремлением к получению высшего образования и потребностями экономики в рабочей силе. С этой проблемой столкнулись все страны с массовым образованием. В 1950 г. почти все желающие могли учиться в вузах, а в 1958 г. только треть из них была принята по конкурсу, остальная часть пошла на производство.

Согласно реформе, школа получала политехнический профиль, предполагавший сочетание образования с трудовой деятельностью, в результате чего выпускник школы получал профессию. На практике эта реформа была осуществлена лишь частично, так как ее проведение требовало значительных средств на оборудование для профессионального обучения. В 1984 г. средняя школа стала 11-летней, и обучение началось с 6 лет.

Проведение единой государственной политики обеспечивалось за счет бюджетного финансирования по остаточному принципу. После 1936 г. научные исследования быстро развивались. В 1937 – 40 гг. были открыты 264 научных учреждений. Наукой руководили АН СССР и наркоматы. После Великой отечественной войны темпы развития науки резко ускорились,

увеличились государственные расходы на эти цели. В 1957 г. было создано Сибирское отделение АН СССР, в 1969 – Уральское и Дальневосточное, а в 1983 г. – Ленинградский научный центр. В 1974 г. была создана Высшая аттестационная комиссия (ВАК) при СМ СССР. Численность научных работников с 1955 по 1965 гг. увеличилась в 3 раза, а с 1955 по 1975 – в 5 раз и достигла 1 млн. человек. Численность научных работников ежегодно вырастала на 8 – 10 % вплоть до начала 80 гг., пока не снизились затраты на развитие науки.

Управление культурой и искусством. Крупные преобразования произошли в эти годы в руководстве культурой и искусством. Основным направлением этой перестройки была централизация управления в руках общесоюзных органов, жесткая регламентация деятельности учреждений культуры, ликвидация множественности течений и направлений в искусстве.

Еще в 20-е годы шел бурный рост фотокинопромышленности, и во многих республиках существовали свои органы управления производством и прокатом фильмов – Госкино, акционерное общество “Совкино”, контора “Кино-Москва”, “Пролеткино”, ”Межрабпром-Русь”, Всеукраинское фотокиноуправление, Туркменфильм и пр. В январе 1929 г. при СНК был создан Кинокомитет СССР, который в 1930 г. был преобразован в Союзкино. В ведение этого органа перешли кинофабрики, прокатные пункты, фотохимтресты и т.п. В 1933 г. Союзкино было преобразовано в Главное управление кинофотопромышленности при СНК СССР, которое стало выполнять также и идеологические функции, в том числе: наблюдение за содержанием картин, утверждение планов производства фильмов.

В 1936 г. был создан Комитет по делам искусств при СНК СССР. До начала 30-х гг. в стране существовало огромное множество общественных организаций деятелей культуры: писателей, художников, артистов, художников и др. Все они вели литературную полемику, организовывали диспуты. В начале 1932 г. было издано постановление ЦК ВКП(б) “О

перестройке литературно-художественных организаций” на основании которого ликвидировались все союзы и общества писателей, и в следующем 1934 г. был создан единый Союз писателей СССР.

С 1924 г. было положено начало радиовещания в стране. До 1933 г. радиовещание и радиофикация находились в ведение наркомата связи, но затем был создан Всесоюзный комитет по радиофикации и радиовещанию – Радиокomitee, на который возлагались организация, планирование и оперативное руководство всем радиовещанием. Радиокomitee был не только органом идеологического руководства, но и решал технические вопросы развития радио. Он являлся союзно-республиканским органом, и одновременно во всех союзных и автономных республиках были образованы радиокomitee.

В 30-е годы сложились жесткая централизация и командный стиль в области художественной культуры. Для руководства искусством в союзном масштабе в январе 1936 г. был создан Всесоюзный комитет по делам искусств. В его ведение перешли театры, музыкальные учреждения, киноорганизации, учебные театральные заведения. К началу Великой отечественной войны в стране было 908 профессиональных театров, 28 тыс. киноустановок, 992 музея.

В годы войны действовало Совинформбюро (Советское информбюро военно-политической пропаганды). После войны неоднократно проходили реорганизации. В созданном в 1953 г. Министерстве культуры оставалось руководство театром, литературой, музыкой, полиграфией, книжной торговлей, музеями, библиотеками. Затем союзным и автономным республикам стали передаваться учреждения культуры. Вместе с тем продолжалась практика создания общесоюзных руководящих органов: в 1957 году был создан Госкомитет по кинематографии, который занимался идейным и производственно-экономическим руководством киностудиями, в целом нес ответственность за репертуар и уровень кино. В 1963 г. был

образован Госкомитет по печати. Он руководил издательским делом и книжной торговлей, разрабатывал планы по выпуску книг, газет, журналов. В 1968 г. была учреждена Всесоюзная книжная палата, как центр библиографии с исследовательскими функциями.

Центральным информационным органом Советского государства являлось ТАСС (телеграфное агентство Советского Союза), которое являлось одним из 6 крупнейших агентств мира. Его основной задачей было распространять информацию о событиях в СССР.

В целом, культурная жизнь в стране жестко регламентировалась и была идеологизирована. Это привело к конфронтации интеллигенции и политического режима власти, диссидентству (инакомыслию), появлению самиздата и в последующее время – к идеологическому кризису политической власти.

ТЕМА 3. РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 90-е ГОДЫ XX –НАЧАЛЕ XXI ВВ.

3.1. Становление государственных учреждений Российской Федерации в 90-е годы XX в.

Формирование государственных учреждений России в марте 1990 – июле 1991 гг. Процесс формирования органов государственной власти современной России начался еще до распада СССР. В марте 1990 г. прошли выборы на Съезд народных депутатов России. Они прошли через год после выборов на Съезд народных депутатов СССР. За этот год вырос уровень радикализации масс и это выразилось в более левом составе делегатов.

Съезд народных депутатов России формировался по той же схеме, что и союзные органы. Отличия состояли в меньшем числе депутатов – 1050 чел. (на союзный Съезд избирались 2250 чел.) и отсутствии выборов от общественных организаций – во-первых и во вторых – на российский съезд не было выборов от общественных организаций. Верховный Совет, избираемый Съездом и работавший на постоянной основе, состоял из двух палат: Совета республики и Совета национальностей. Съезд имел право утверждать Совет министров, Председателя Верховного Суда, Главного государственного арбитра, создавать комиссии по требованию депутатов.. Депутаты могли подавать запросы в Президиум Съезда и предъявлять претензии любому органу власти.

Формально большинство на российском Съезде и в Верховном Совете имели коммунисты, но партия уже не была единой, в ней усилились сторонники радикальных реформ, те, кто выдвинулся на волне критики КПСС. Радикалы из КПСС, перешли на антикоммунистические позиции и взяли на вооружение идеи буржуазного либерализма.

На I Съезде народных депутатов РСФСР 29 мая 1990 г. Председателем Верховного Совета был избран после третьего голосования с перевесом в три голоса Б.Н. Ельцин. Начиная с этого времени, Ельцин начал борьбу за власть с М.С.Горбачевым. Уже 12 июня 1990 г. была принята “Декларация о государственном суверенитете РСФСР” и было объявлено о верховенстве Конституции РСФСР над законами СССР на территории республики. В случае противоречий между ними действовали законы России. Кроме того, подтверждалось право на выход из состава СССР. Таким образом, данный документ закладывал правовую основу для распада Союза.

В числе главных направлений политики России было определено:

- разработка новой Конституции;
- заключение нового союзного договора (в рамках России).

Верховный Совет РСФСР создал комитеты по отраслям деятельности правительства. Председателем Совета республики стал Исаков В.Б., а Председателем Совета национальностей – Р.Г. Абдулатипов. В июле 1990 г. были утверждены 18 министерств и 13 комитетов. Тогда же была организована госкомиссия по экономической реформе. Ведущие места в правительстве заняли сторонники Б.Н. Ельцина. В правительство вошли председатели советов министров автономных республик.

Кроме организации центральных органов управления сразу же началась работа по реформе федеративного устройства. В июне 1990 г. был сформирован совещательный орган Совет Федерации, в который вошли Ельцин Б.Н. как Председатель Верховного Совета, председатели Верховных советов автономных республик, представители краев, областей округов, и городов республиканского подчинения для выработки Федеративного договора. Позднее в Совет Федерации вошли все остальные представители субъектов Федерации

Другим направлением новой российской власти была деятельность по пересмотру союзного устройства. Уже 14 июля 1990 г. Верховный Совет России объявил, что вся собственность, находившаяся на территории России, принадлежит исключительно России. Тогда же была избрана делегация для переговоров с союзными республиками о новом союзном договоре. Тем самым был обозначен приоритет с союзными республиками как с суверенными субъектами международного права. Уже 1 декабря 1990 г. Россия заключила первый международный договор с Украиной о взаимных гарантиях равных прав граждан, уважении границ и суверенитетов, признании необходимости коллективной безопасности, экономического сотрудничества и обмена представительствами. Все это происходило при полном игнорировании союзных структур, и являлось выражением сепаратизма.

Тот же характер имели меры в области экономики. В декабре 1990 г. был принят закон о Центробанке России, по которому все банки на территории России должны были подчиняться Центробанку, в том числе и Сбербанк. Был образован таким же образом Пенсионный фонд России, и все отчисления с предприятий на территории России поступали не в союзный, а в российский пенсионный фонд. Тем самым союзные власти лишались важнейших финансовых источников. Это вызывало протесты со стороны правительства Союза, и началась война законов.

Между тем, Б.Н. Ельцин и его сторонники продолжали расширять прерогативы власти и легитимировать их. В декабре 1990 г. Верховным Советом РСФСР был принят закон, по которому Съезд народных депутатов России утверждал членов Конституционного суда и Генерального прокурора РСФСР (а не Генеральный прокурор СССР). Таким образом, разрушалась единая централизованная Прокуратура СССР.

Вместе с тем до лета 1991 г. население страны в целом было против развала СССР. Это показал референдум 17 марта 1991 г., в ходе которого 70% избирателей проголосовали за сохранение Союза. Однако М.С. Горбачев не воспользовался итогами референдума для ограничения суверенитетов республик. Между тем Б.Н. Ельцин начал работу по созданию российских силовых структур. В январе 1991 г. Госкомитет РСФСР по общественной безопасности и взаимодействию с Министерством обороны и КГБ СССР был преобразован в Госкомитет по обороне и безопасности (СССР в наименовании уже не фигурировало). Одновременно шло формирование российских органов управления в тех отраслях, где их раньше не было. Так были образованы: Комитет по жилкомхозу, создана налоговая служба и пр. Совет Федерации стал постоянно действующим, координирующим органом при Верховном Совете РСФСР, хотя его создание не предусматривалось Конституцией. В марте 1991 г. Верховный Совет РСФСР постановил разделить исполнительную и представительную власть в

Советах, причем, депутаты не имели право занимать должности в исполкомах, партиях, профсоюзах. Так был взят курс на вытеснение партноменклатуры из Советов.

Очередным шагом в реформировании управления были выборы Президента РСФСР. Верховным Советом РСФСР был принят закон, по которому Президент избирался на 5 лет, на срок не более 2-х раз подряд, должен был быть не моложе 35, не старше 65 лет, и избирался прямым, тайным и равным голосованием. Полномочия Президента были обширны: он осуществлял руководство работой правительства внешней политикой, обладал правом законодательной инициативы, созыва Съезда народных депутатов и Верховного Совета (но не имел права их роспуска). Таким образом, создавалась сильная президентская власть.

На выборах 12 июня 1991 г. Б.Н. Ельцин был избран в первом туре голосования большинством голосов – 53,3%. После выборов он усилил давление на союзную власть. После выборов в Москве и Ленинграде мэрами соответственно Г. Попова и А. Собчака он издал указ, согласно которому передал права исполкомов Советов – мэрам.

В начале июня 1991 г. был образован Госкомитет РСФСР по управлению госимуществом и создан фонд федерального имущества для оценки и продажи государственных предприятий. Были также сформированы инвестиционные фонды для продажи ценных бумаг.

В июне – августе 1991 г. прошла волна переименований автономных областей в автономные республики. Президент создал новое правительство, которое сам возглавил. В июле 1991 г. комитеты КПСС были выведены из предприятий и учреждений. Тогда же стала формироваться Администрация Президента.

Таким образом, формирование государственных учреждений России в 1990 – 1991 гг. по своему характеру являлось процессом отделения от СССР, который в 1922 г. был создан по инициативе России. Президент России и его

команда опирались при этом на поддержку широких слоев общества, недовольного преобразованиями М.С. Горбачева и в целом, политикой КПСС.

Государственный аппарат России во время распада СССР.

Сторонники консервативной линии в КПСС 19 – 22 августа 1991 г. предприняли попытку государственного переворота. Государственный комитет по чрезвычайному положению (ГКЧП) во главе с Г. Янаевым попытался отстранить М.С. Горбачева от власти, ввел в Москву войска, но не решился прибегнуть к использованию военной силы в широком масштабе.

Наиболее активное сопротивление им оказало российское руководство во главе с Б.Н. Ельциным. Путч перерос в антикоммунистическую и либеральную по характеру революцию, которая одержала победу в немалой степени за счет поддержки армии. Будучи практически бескровной, революция привела к коренной ломке политического режима власти, экономических отношений и установлению нового политического порядка.

Уже 22 августа 1991 г. Главное управление внутренних дел России было переименовано в Министерство внутренних дел России. Верховный Совет РСФСР принял постановления, дававшее право Президенту отстранять от власти чиновников, не выполнивших приказы Президента РСФСР во время путча и постановление о переподчинении Б.Н. Ельцину всех органов исполнительной власти СССР до созыва Съезда народных депутатов СССР. Этими постановлениями фактически М.С. Горбачев был лишен власти в стране.

Указом от 22 августа Б.Н. Ельцин присвоил себе право менять и назначать глав администраций и территорий с упразднением исполкомов Советов. В целях координации политики он назначил представителей в области, края, республики, автономные округа и приостановил, а затем запретил деятельность КПСС. С сентября началось открытое наступление на Советы. На ноябрь были назначены выборы глав администраций районов,

городов, поселков. В ноябре 1991 г. на пост министра экономики и финансов и одновременно на должность вице-премьера был назначен Е.Гайдар.

Параллельно с укреплением позиций Б.Н. Ельцина и его сторонников в сфере исполнительной власти шло возрастание его влияния в Верховном Совете. Председателем Верховного Совета стал Р. Хазбулатов, которого тогда активно поддерживал Б.Н. Ельцин. В октябре 1991 г. были выбраны члены Конституционного суда, под контроль Генпрокурора РСФСР была переведена система прокуратуры.

Последние действия по уничтожению союзных структур последовали в декабре 1991 г. Еще 12 декабря Верховный Совет ратифицировал Беловежское соглашение от 8 декабря о денонсации Союзного договора 1922 года. Изменилось наименование государства: вместо РСФСР с 25 декабря стало употребляться Россия, Российская Федерация (РФ) Из всех союзных структур межгосударственный характер сохраняли только Вооруженные силы во главе с Е. Шапошниковым. Кроме того, существовал Комитет по экономическому сотрудничеству с государствами-членами СНГ.

Реформирование государственной системы России в 1992 – 1993 гг.

После распада СССР в России продолжилось формирование структур государственной власти. Органы старой власти – Советы всех уровней сосуществовали с новыми органами исполнительной власти. Однако в проекте новой Конституции не предусматривалось места для советских органов, в том числе и для Верховного Совета. На местном уровне их должны были заменить муниципалитеты, а на высшем – парламент. Таким образом началась борьба между сторонниками президентской республики (в которой фактическим главой государства выступает президент) и парламентской (в которой правительство подотчетно парламенту и главой государства является председатель парламента).

Началась борьба за рост объема полномочий. У Президента была лучшая позиция. В его руках были средства массовой информации, он был

популярен и имел под своим контролем силовые министерства. Верховный Совет принимал законы и имел сильные рычаги власти в лице Советов. Президент начал с главного, с укрепления своего основного учреждения – Администрации президента. Эта структура стала разрастаться в 1992 – 93 гг. Так были созданы: государственно-правовое управление Президента для разработки законопроектов, консультаций и экспертных заключений, комиссия по вопросам помилования, служба госсоветников и т.д. Затем возникли: информационно-аналитический центр, президентский консультативный совет, были сформированы служба помощников Президента, пресс-служба, главное управление охраны и пр. К лету 1993 г. в Администрации Президента было уже 15 структур и 3 тыс. служащих. Статус этих служб был очень высок, из них шли назначения в правительство. На местах работали представители Президента, которыми руководило Управление по работе с территориями и представителями Президента.

Другим направлением деятельности Б.Н. Ельцина в ходе этой борьбы было укрепление исполнительной власти в центре и на местах в сложных условиях нарастания экономического кризиса, связанного с разрывом хозяйственных связей и сокращением производства. В январе 1992 г. был утвержден закон о Совете Министров – правительстве России и в течение года состоялись две реорганизации его состава. Во-первых, в марте 1992 г., когда обозначилось недовольство народа начавшимися реформами, Б.Н. Ельцин назначил на пост главы правительства Е. Гайдара и сложил с себя ответственность за итоги либерализации, во-вторых, в декабре 1992 г., когда обозначился крах “шокотерапии”, главой правительства стал В.С. Черномырдин, кандидатуру которого поддержал Верховный Совет.

В организационном отношении преобразования Президента сводились во-первых к выделению министерства госбезопасности из МВД, во-вторых, образованию министерства обороны, которое взяло под свой контроль практически все вооружение бывшего Союза, во главе с П. Грачевым и, в-

третьих, к сокращению хозяйственных ведомств. В сентябре 1992 г. вышел указ Президента "О системе центральных органов федеративной исполнительной власти", который определил новую структуру правительства:

- министерства – центральные органы отраслевого управления, во главе которых стояли министры с персональной ответственностью;
- госкомитеты – центральные органы межотраслевого регулирования, коллегиальные по характеру. Председатель госкомитета входил в правительство. Оперативное руководство он осуществлял лично, постановления принимались коллегиально;
- комитеты РФ – центральные органы государственного регулирования и координации, председатель комитета РФ не входил в правительство;
- федеральные службы, агентства, инспекции – центральные органы специального назначения – исполнительного, контрольного, надзорного характера. Комитеты и службы не входили в министерства.

Все центральные органы были созданы по указам Президента, руководители их были назначены лично Президентом. Общей идеей этих преобразований было – придать правительству координационный, а не директивный характер деятельности. Отраслевые ведомства остались в административно-силовых структурах – МВД, МО, МИД и в сфере образования (министерство образования), финансов (Минфин) и некоторых других отраслях.

По количеству в правительстве стали преобладать координационные органы: комитеты, службы, агентства. В конце 1992 г. осталось 20

министерств. С марта 1993 г. в состав правительства вошли председатель Центробанка, председатель российского фонда имущества, председатель госкомитета по статистике и председатель пенсионного фонда. Такая структура правительства оставалась до новой Конституции, а персональный состав менялся в связи с ходом политической борьбы.

В марте 1992 г. был принят закон Верховным Советом РФ, определявший статус и взаимоотношения исполнительной и представительной власти на уровне субъектов Федерации. Советы во главе с председателем и главы администраций должны были избираться населением на 5 лет. Администрации должны были подчиняться исполнительной власти (Президенту и главе правительства), руководящим силовым структурам. Советы должны были контролировать бюджет и обладали правом законодательной инициативы. Советы показали себя неспособными к управленческим решениям, они превратились в дискуссионные клубы. Более эффективными стали т.н. малые Советы, составленные из представителей комиссий. Они постепенно становились деловыми органами.

Обострение борьбы началось в июне 1992 г., когда Съезд народных депутатов потребовал прекращения политики "шокотерапии". Проведенный в марте референдум о доверии Президенту и парламенту не дал перевеса ни одной стороне. Кризис разрешился в сентябре-октябре 1993 г., когда Б.Н. Ельцин совершил конституционный переворот, чтобы выйти из тупика, т.к. законные права сторон делали дальнейший легитимный ход реформ невозможным.

Указом Президента № 1400 от 21 сентября "О поэтапной конституционной реформе" было утверждено положение о федеральных органах власти на переходный период и назначены выборы в Государственную думу. В соответствии с этим указом прекращалась деятельность Верховного Совета, а Совет Федерации наделялся функциями Федерального собрания. Подчинявшиеся ранее Верховному Совету РФ

Генпрокурор, управление безопасности и другие структуры были переподчинены Президенту, имущество Верховного Совета было передано правительству.

В силовом столкновении 3 – 4 октября 1993 г. Президент вышел победителем. Он назначил выборы на 12 декабря в Государственную Думу а выборы в представительные органы власти - в декабре 1993 - январе 1994 гг. (функционирование Советов было прекращено 26 октября 1993 г.). До выборов все законодательные функции взял на себя Президент.

В федеративном устройстве также в течение 1992 – 93 гг. произошли изменения. Во-первых, 30 марта 1992 г. был подписан Федеративный договор всеми субъектами федерации кроме Чечни и Татарстана. Совет Федерации из консультативного стал в сентябре 1993 г. верхней палатой формирующегося парламента. Из автономных округов только Чукотский выделился из Магаданской области, остальные остались в составе областей и краев, хотя стали субъектами Федерации.

Таким образом, в 1990 – 1993 гг. совершился в нашей стране переход от советской системы к президентской республике.

3.2. Высшие органы власти Российской Федерации.

Президент РФ. Становление современного государственного устройства России происходило в процессе противоборства исполнительной и законодательной власти на фоне разрушения старой советской системы управления, перехода экономики от административно-командной к рыночной системе, распространением антикоммунистической идеологии в политике.

В этих условиях победившая сторона – Президент и команда реформаторов постарались придать государственному устройству максимум стабильности. В основу этой стабильности было положено абсолютное преобладание

исполнительной власти над законодательной. Параллельно шло разделение властей: исполнительной, судебной и законодательной. Поэтому при максимуме прерогатив, переданных президенту, и судебная и законодательная власти получили автономию и теоретическую возможность самостоятельности.

Полномочия Президента по действующей Конституции 1993 г. являются обширными. Он избирается на 4 года гражданами РФ, и должен быть не моложе 35 лет и проживать в РФ не менее 10 лет и избираться не более чем на 2 срока подряд. Президент является главой государства, и определяет основные направления внешней и внутренней политики, является гарантом Конституции. Он имеет право назначать Председателя правительства с согласия Государственной думы, принимает решения об отставке правительства, представляет Государственной думе кандидатуру Председателя Центробанка.

Кроме того, Совету Федерации он представляет на утверждение судей Конституционного суда, Верховного суда, Высшего арбитражного суда, Генерального прокурора. Президент также назначает высшее военное командование как главнокомандующий, и дипломатических представителей как руководитель внешней политики. Далее Президент назначает выборы в Государственную думу, может ее распустить, имеет право законодательной инициативы, утверждения (подписи) государственных законов. В случае отклонения Президентом закона, принятого Федеральным собранием, и при повторном его утверждении двумя третями голосов Совета Федерации и Государственной думы президент обязан подписать закон в течение 7 дней и обнародовать его.

Президент может приостановить действие любых актов исполнительной власти субъектов Федерации, имеет право вводить военное и чрезвычайное положения. Он предоставляет гражданское и политическое убежище, раздает награды и помилования, издает указы и распоряжения.

Президент – лицо фактически несменяемое и неприкосновенное, для его отставки нужно согласие всех ветвей власти. Согласно ст.92 Конституции отставка Президента возможна при стойкой неспособности по состоянию здоровья (хотя процедура освидетельствования этого состояния не предусмотрена) и по отрешению его от должности. Отрешить Президента от должности может Совет Федерации на основании обвинения в тяжелом преступлении по заключению Верховного суда и Конституционного суда. Обвинение выдвигает Государственная дума двумя третями голосов по заключению специально созданной комиссии. Приемник Президента в случае его смерти не предусмотрен Конституцией. Временно исполнять обязанности Президента в этом случае будет Председатель правительства. Однако он не будет иметь право распускать Госдуму, проводить референдумы и изменять Конституцию.

Первым Президентом России был избран Б.Н. Ельцин, переизбранный на второй срок летом 1996 г. после второго тура выборов в соперничестве с Зюгановым, получивший 55% голосов избирателей. Б.Н. Ельцин 31 декабря 1999 г. ушел в отставку до окончания срока полномочий. Временно исполнять обязанности Президента стал Председатель правительства В.В. Путин, который в марте 2000 г. был избран Президентом страны, а в 2004 г. переизбран на второй срок.

Органы исполнительной власти. Высшим органом исполнительной власти является Правительство РФ. Оно состоит из Председателя (главы), заместителей и федеральных министров. Председатель правительства назначается Президентом с согласия Государственной думы. Если Государственная дума не соглашается после 3-кратного предложения Президентом кандидатуры Председателя правительства, то Президент может распустить Государственную думу.

Председатель правительства предлагает Президенту структуру власти, состав правительства и руководит деятельностью правительства. Права правительства:

- формирует и представляет Госдуме бюджет и отчет о его выполнении;
- проводит финансовую политику;
- осуществляет государственную политику в социально-культурной сфере;
- управляет федеральной собственностью;
- обеспечивает оборону, безопасность страны, осуществляет внешнюю политику;

охраняет порядок и законность.

Правительство ограничено в своих действиях Президентом и слагает полномочия при его смене. Государственная дума может выразить недоверие правительству. В этом случае Президент либо объявляет об отставке правительства, либо распускает Государственную думу. До формирования нового правительства действует прежнее. Таким образом, правительство имеет преимущество перед Думой в оперативности и оно не подотчетно Госдуме.

Высшая судебная власть определяется Конституцией. Судебная власть осуществляет конституционное, гражданское, административное и уголовное делопроизводство. Создание чрезвычайных судов не допускается. Судебную власть могут осуществлять граждане РФ, достигшие 25 лет, имеющие юридическое образование и стаж работы не менее 5 лет. Судьи неприкосновенны, не могут быть привлечены к уголовной ответственности, суд финансируется из федерального бюджета. Исполнительная власть может оказывать давление на судебную через этот канал.

Конституционный суд состоит из 19 судей, рассматривает дела о соответствии Конституции РФ законов, нормативных актов высших органов

власти, конституций республик, уставов субъектов федерации и договоров. Решение Конституционного суда окончательное. Судьи несменяемы до 65 лет и отзываются по представлению Президента и Совета Федерации.

Верховный суд РФ – высший орган судебной власти по делам гражданским, уголовным, административным. Судьи назначаются Советом Федерации по представлению Президента. Прокуратура – единая, независимая надзорная система над соблюдением законов РФ. Генеральный прокурор назначается Советом Федерации по представлению Президента.

Высшим органом представительной и законодательной власти является Федеральное собрание. По Конституции 1993 г. оно состоит из 2-х палат: Совета Федерации и Государственной думы. Их функции и принципы формирования различны. Фактически это два органа представительной власти, они заседают отдельно и действуют по разным принципам.

Совет Федерации состоит из представителей субъектов Федерации – по одному от представительного и исполнительного органов власти. Совет Федерации избирает Председателя из своего состава, не освобождая его от должности в субъекте федерации. Совет Федерации образует комитеты и комиссии, проводит парламентские слушания совместно с Государственной думой, образует Счетную палату для контроля за исполнением госбюджета. К ведению Совета Федерации относится:

- утверждение границ субъектов федерации;
- утверждение указов о военном и чрезвычайном положениях и применении военной силы за пределами страны;
- назначение выборов Президента РФ;
- отрешение Президента от власти;
- назначение состава Конституционного, Верховного судов, Высшего арбитража, Генерального прокурора, заместителя председателя счетной палаты и половины аудиторов.

Совет Федерации имеет право законодательной инициативы как вся палата в целом, так и отдельные ее члены. Совет Федерации одобряет все законы большинством голосов, но должен согласиться с решением Госдумы в случае принятия закона повторно двумя третями голосов.

Государственная дума – единственный законодательный орган Российской Федерации. Ни один закон не может быть принят без обсуждения его в Думе. Государственная дума состоит из 450 депутатов, которые избираются на 4 года. Первая Государственная дума была избрана в 1993 г. на 2 года, вторая – в 1995, а третья – в 1999 г. На выборах в Думу в 1993 г. места в парламенте распределились следующим образом:

- “Выбор России” (Е. Гайдар) – 96;
- ЛДПР (В. Жириновский) – 70;
- КПРФ (Г.Зюганов) – 65;
- Аграрная партия России (Лапшин) – 47.

Дума оказалась оппозиционной Президенту, ее Председателем стал И.Рыбкин (Аграрная партия).

На парламентских выборах 1995 г. на фоне затяжного кризиса, Чеченской войны следующий состав депутатов был еще более левым. Коммунисты вместе с Аграрной партией, ЛДПР и депутатами от территорий заняли более 300 мест. Председателем Думы был избран Г. Селезнев (от КПРФ). Коммунисты получили большинство мест в комитетах думы.

В ходе избирательной кампании 1999 г. 24 % голосов набрали коммунисты (КПРФ), 23% блок ”Единство”, ЛДПР - 6 %; СПС (Союз правых сил) – 8,6% и блок “Яблоко” – 6%. В результате появилось два большинства (приблизительно по 150 – 160 депутатов): блок левых сил и либеральные правые.

На выборах в Государственную думу в декабре 2003 г. приняли участие 55,75% избирателей. В итоге голоса распределились следующим образом:

Единая Россия – 37,57 %;

ЛДПР – 11,45 %

КПРФ – 12,68 %

СПС – 3,97 %

Против всех – 4,7 %

В итоге наибольшее число мест (120) получила партия “Единая Россия”. Это позволило некоторым публицистам говорить о кризисе либерализма в России.

В отличие от Совета Федерации Государственная дума – это профессиональный, постоянный орган. Депутаты Государственной думы живут и работают в Москве. Член Государственной думы неприкосновенен, находится на государственном обеспечении по министерским нормам. Председатель Государственной думы руководит ее работой и представляет Думу. Дума образует 28 комитетов, из которых важнейшими являются: по промышленности, внешней политике, обороне, социальным вопросам и др. Государственная дума имеет следующие права:

- она дает согласие на кандидатуру Председателя правительства;
- решает вопрос о доверии правительству;
- назначает на должность Председателя Центробанка;
- назначает на должность Председателя счетной палаты и избирает половину аудиторов;
- назначает уполномоченного по правам человека;
- объявляет амнистии;
- выдвигает обвинение против Президента

- рассматривает все законы РФ, согласовывает в случае их связи с бюджетом – с правительством.

Законы одобряются в течение 14 дней Советом Федерации, в случае их отклонения – назначается согласительная комиссия, и в случае твердой позиции Думы (две трети голосов депутатов при повторном голосовании) поступают Президенту. Он обязан их рассмотреть и подписать в течение 14 дней, а при повторном голосовании с двумя третями голосов – подписать в течение 7 дней.

Конституционные законы принимаются тремя четвертями голосов членов Совета Федерации и двумя третями голосов членов Государственной думы. Президент подписывает их в течение 14 дней.

После роспуска Государственной думы Президент обязан назначить выборы не позже, чем через 4 месяца. Но Дума не может быть распущена в течение 1-го года после ее избрания, после предъявления обвинения Президенту, в период военного или чрезвычайного положения и за 6 месяцев до окончания срока полномочий Президента.

В соответствии с Федеральным законом “О выборах депутатов государственной думы Федерального собрания Российской Федерации от 11.мая 2005 г.” депутаты Государственной думы по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной думы. Выдвижение кандидатов в составе федеральных списков кандидатов осуществляется политическими партиями.

В целом в стране идет процесс выработки демократического регулирования государственного управления.

3.3. Федеральная исполнительная и судебная власть России.

Центральные органы исполнительной власти. Система органов власти в современной России находится в состоянии становления. После реформ 1992 г. и указа “О системе центральных органов федеральной исполнительной власти” в нее были введены кроме министерств комитеты, службы, агентства, инспекции. Одним из самых крупных оказалось министерство промышленности, состоявшее из 21 департамента (сокращенных старых министерств). К тому же службы, инспекции, управления создавались при Президенте. Все эти органы требовали координации. Конституция 1993 г. не устранила недостатков системы. По указу Президента “О структуре федеральных органов власти” от 10 января 1994 г. число центральных органов было сокращено, однако полномочия министерств и ведомств не были определены. Данный указ не определил правовое положение органов, не уточнил их функции и не установил место различных видов органов в общей системе исполнительной власти. В более ранних указах Президента подведомственные правительству органы именовались центральными. В Указе 1994 г. такое именование отсутствует. По мнению специалистов необходимо восстановить в наименовании федеральных органов исполнительной власти слово “центральные”. Часть крупных отраслей производства не получила прямых органов управления таких как металлургия, машиностроение, химическая нефтепереработка, лесная отрасль. Не были определены отношения между центральными органами власти.

По ныне действующей Конституции Правительство РФ подчиняется Президенту. Президент руководит исполнительной властью через Правительство, а также через различные службы и представителей Президента. Первоначально было образовано 24 министерства, 10 госкомитетов, 13 комитетов, 24 федеральных службы, 2 федеральных

агентства, 2 государственных надзора, 1 госинспекция, 2 комиссии и 1 управление. Таким образом, существовало огромное разнообразие центральных органов власти разных рангов, 43 из них – с правами министерств и 38 – без министерских прав. В СССР накануне реформ было 101 орган центральной власти. В результате реформы Правительства была кардинально обновлена сама структура кабинета. Сейчас в стране существуют министерства, службы и агентства. Первые призваны вырабатывать государственную политику, вторые – проводить ее в жизнь, третьи – оказывать государственные услуги. Из общего числа 5 министерств, 12 федеральных служб и 1 агентство будет курировать непосредственно президент, 9 министерств, 21 службу, и 25 агентств – Председатель Правительства. Система центральных органов власти не имеет определенной связи с территориальными органами. В СССР существовало прямое подчинение, как во всяком унитарном государстве. Сейчас, согласно Конституции у органов управления “совместное ведение”. Так, у местных органов МВД к примеру, двойное подчинение – местной административной власти (губернатору) в решении оперативных вопросов и своему министерству – в кадровых, финансовых и т.п. вопросах. В стране нет единообразия в статусе субъектов Федерации и единообразия в их структуре управления. Исключение составляют лишь силовые структуры, имеющие жесткую структуру подчинения на территории всей страны. Так Министерство внутренних дел, Министерство обороны, Министерство иностранных дел, Министерство по чрезвычайным ситуациям и т.п. Закон прямо указывает, что администрация субъектов Федерации входит в систему федеральной исполнительной власти. Новая Конституция не закрепляет принцип двойного подчинения. Но система взаимоотношений между однотипными органами при осуществлении совместной компетенции центра и субъектов Федерации будет способствовать установлению вертикальных связей. Центральные органы лишены сейчас финансовых рычагов

воздействия на территориальные органы. По мнению специалистов, необходимо законодательное разграничение их функций, иначе разнообразие соглашений разрушает единую систему управления. Таким образом, для укрепления исполнительной власти нужно:

- унифицировать наименование органов субъектов Федерации, действующих в системе центральных органов исполнительной власти;
- упорядочить функции и полномочия центральных органов власти;
- упорядочить взаимоотношения центральных органов власти с органами на местах.

Судебная система в Российской Федерации. В отличие от органов исполнительной власти, судебная система в России и органы надзора сохранили строгую систему подчинения, также как силовые структуры и налоговая служба. Сегодня в Российской Федерации трехзвенная система суда. Основой судебной системы является районный (народный суд). Он является самым нижним и самым важным звеном, так как рассматривает 90% всех гражданских и уголовных дел. В состав суда входят судьи, назначенные Президентом и народные заседатели, избираемые на собраниях граждан на 5 лет. Число судей и заседателей зависит от численности населения. Судьями назначаются лица с юридическим образованием, не моложе 25 лет, сдавшие экзамен, имеющие стаж работы не менее 5 лет и безупречную служебную репутацию. В военные суды назначаются офицеры действительной службы. Судьи несменяемы до 65 лет. В народные заседатели избираются граждане не моложе 25 лет.

Суд среднего звена – субъекта Федерации (или военного округа) выполняет уже 3 функции:

- первой инстанции для важных дел;

- кассационной инстанции для дел, рассмотренных в районном (народном) суде, и в этом случае создается судебная коллегия из 3 судей;
- надзорной инстанции над районными судами своей территории, и для этого создаются президиумы судов субъектов Федерации. Они могут отменять решения районных судов в надзорном порядке.

По этой причине областной (республиканский суд) имеет сложное устройство. Он состоит из президиума, аппарата суда, квалификационной коллегии (для экзамена судей), судебной коллегии по гражданским делам и судебной коллегии по уголовным делам.

Третьим звеном является Верховный суд Российской Федерации. Он имеет 3 функции: суда 1 инстанции, надзора и кассации. В его состав входят: Председатель, заместитель, члены Верховного суда, квалификационная коллегия. Верховный суд собирается на Пленумы для решения вопросов законодательной инициативы и составов судебных коллегий, слушает сообщения Верховных судов республик. На Пленумах присутствуют Генеральный прокурор, Министр юстиции, Председатель Конституционного суда, Председатель Арбитража, приглашенные специалисты. Работой суда руководит Президиум, который собирается 1 раз в месяц для решения дел в надзорном порядке, рассматривает вопросы организации работы судебных коллегий и судов.

Коллегии суда – военная, уголовная, гражданская рассматривают особо важные дела как первая инстанция, дела по кассационным жалобам, по вновь открывшимся обстоятельствам. Аппарат суда осуществляет техническое обслуживание всей работы высшего судебного органа. Судейское сообщество имеет следующие органы: Всероссийский съезд, Совет Судей, Собрание судей Верховного суда и Высшего арбитража, Конференции судей субъектов Федерации, Советы Судей, квалификационные коллегии. Эти органы полномочий не имеют и существуют для обмена информации.

Суд присяжных введен в среднее звено – суд субъекта Федерации и проводится по требованию обвиняемых и решает один вопрос: виновен подсудимый или нет. Наказание определяет судья. Народный заседатель избирается на 5 лет и имеет все права судьи на срок своих полномочий при рассмотрении дела.

Арбитражным (экономическим) судам подведомственны дела о договорах, обязательствах, собственности, возмещении убытков, споры в области управления. Система арбитража двухзвенная и состоит из Высшего арбитражного суда и арбитража субъектов Федерации. Высший арбитражный суд созывает Пленум, на котором принимаются руководящие решения для системы экономических судов. Пленум выполняет так же надзорные функции. На Пленум приглашаются Председатель Высшего арбитража, заместители, судьи, Председатель Конституционного суда, Председатель Верховного суда, Прокурор РФ, Министр юстиции, приглашенные. Высший арбитражный суд имеет 4 коллегии:

по экономическим спорам;

- по спорам в области управления;
- кассационную коллегию по решенным делам;
- кассационную коллегию по нерешенным делам.

Особенность арбитражного суда состоит в том, что он может рассматривать решения своей коллегии в кассационном порядке, собрав коллегию другого состава. Арбитраж субъекта Федерации состоит из 3 коллегий: кассационной, по экономическим спорам, по спорам в области управления.

Прокуратура РФ выполняет функции надзора за соблюдением законности и охраны прав граждан, субъектов Федерации, органов власти, госучреждений, предприятий и общественных организаций.

Принципами деятельности прокуратуры являются:

- законность
- единство и централизация (взаимозаменяемость и жесткое подчинение);
- единоначалие;
- независимость.

Прокуратура состоит из территориальных и специализированных органов. Территориальными органами являются прокуратуры субъектов Федерации, городов. Районов. Специализированные – это военные, транспортные, природоохранные и т. п.

Чиновники министерства юстиции разделены по классным чинам: юристы 3 – 1 классов, старшие и младшие советники юстиции, государственные советники юстиции. Высшим чином является действительный государственный советник юстиции. Система судопроизводства и прокуратуры входит в Министерство юстиции. Одной из главнейших проблем является неисполняемость приговоров. В связи с этим был введен институт судебных приставов, т.е. появились силовые структуры для исполнения решений судов. Таким образом, в сфере судебной власти, как и исполнительной еще не завершилось формирование системы органов управления.

3.4. Федеративное устройство и местное самоуправление Российской Федерации

Федеративное устройство и управление субъектами Федерации.
Федеративное устройство России определяется ст. 65 – 79 Конституции РФ и Федеративным договором 30 марта 1992 г. Договор входит в Конституцию как часть ее.

Субъектами Федерации являются республики, края, области, города федерального значения, автономные области, автономные округа. В Российской Федерации насчитывается 21 республика: Адыгея, Алания, Алтай, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Калмыкия, Карачаево-Черкесская, Карелия, Коми, Мари Эл, Мордовия, Саха, Татарстан, Тыва, Удмуртия, Хакасия, Чечня (Ичкерия), Чуваш. В число субъектов Федерации входят 6 краев: Алтайский, Краснодарский, Красноярский, Приморский, Ставропольский, Хабаровский. Кроме того, в стране 48 областей, 2 города федерального значения – Москва и Санкт-Петербург, 1 автономная область – Еврейская. Из 10 автономных округов, подписавших Федеративный договор субъектами Федерации остались только 5: Ханты-Мансийский, Чукотский, Ямало-ненецкий, Ненецкий и Агинско-Бурятский, автономные округа.

Население Коми-Пермяцкого округа в 2004 г. проголосовало за вхождение в состав Пермской области. Корякский округ присоединился к Камчатской области. Эвенкийский и Таймырский округа в результате референдума вошли в состав Красноярского края. Усть-Ордынский автономный округ с 2006 г. входит в состав Иркутской области. Субъекты Федерации формально равноправны, но имеют разные органы управления. Так в республиках, как правило, есть законодательные собрания (хурал, курултай конституционное собрание и пр.), Президенты в качестве главы государства и исполнительной власти и Правительства (Совет министров, Кабинет министров и т.п.).

В Удмуртии и Дагестане нет глав государства, эту роль играет коллегиальный орган – Государственный совет. В отдельных республиках Президент может быть главой правительства (Бурятия, Коми), в ряде других (Татария, Башкортостан, Тыва, Алания) кабинет министров подчиняется Президенту непосредственно. В Калмыкии правительства вообще нет. В республике Карелия высшее должностное лицо – Председатель

Правительства. По обычной схеме власти в республиках есть администрации или министерства (внутренних дел, юстиции, транспорта и т.п.). Права этих органов власти устанавливаются Конституцией республики и договором о разделении полномочий субъектов Федерации и центра.

Области, края имеют законодательные собрания, администрацию во главе с губернатором, мэром. Деятельность их определяется Уставом края (области), а также договором о разделении полномочий субъекта Федерации и центра. Обычная структура администрации края, области рекомендована в постановлении Правительства от 27 мая 1993 г. “О некоторых мерах по усилению координации в деятельности министерств и ведомств РФ”. Так рекомендуется иметь управления: юстиции, внутренних дел, финансовое, по делам инвестиций, сельского хозяйства, комитеты: по строительству, экономике, госимуществу, МЧС, промышленности, торговле, здравоохранению, научно-технической политике, культуре, туризму, по делам молодежи, по защите прав женщин и детей, социальной защите и пр. Однако эти рекомендации не выполняются, т.к. на местах образуют отделы, департаменты, главные управления. Некоторые субъекты Федерации создают правительства (Москва, Екатеринбург, Челябинск) и учреждают должности глав правительств.

На сегодняшний день можно выделить 3 вида органов исполнительной власти в крае, области:

- органы, подчиняющиеся только главе администрации;
- органы двойного подчинения центру и администрации;
- коммерческие учреждения и предприятия администраций.

Вместе с тем, глава комитета по госимуществу назначается и подчиняется только председателю комитета по госимуществу (т.е. центру), что нарушает права субъекта Федерации. Губернатор области или края не вправе сместить руководство силовых структур. Права областей по

сравнению с правами республик ущемлены. У республик больше прав, особенно у Татарии и Башкортостана в распределении налогов, во внешнеэкономической деятельности и др. По Конституции границы субъектов Федерации не могут быть изменены без их согласия. Это дает право областям запрещать выход из своего состава округов, богатых природными ресурсами.

В целом Правительство РФ управляет: законодательной, исполнительной и судебной властью, федеральной собственностью, денежной и валютной системой, бюджетом, налогами, энергетической системой, ядерными материалами, транспортом, путями сообщения, информацией, связью, космической деятельностью, внешней политикой внешнеэкономической деятельностью, обороной, границами, метеослужбой, стандартами, картографией, мерами и временем, статистикой.

В совместном ведении находятся защита прав и свобод граждан, пользование недрами и ресурсами, госсобственность, социальная и хозяйственная деятельность, управление МЧС, налоги, административное право, координация внешнеэкономических связей и международной деятельности. Законы субъекта Федерации должны соответствовать Конституции РФ и не могут противоречить общефедеральным законам.

Органы местного самоуправления. К органам местного самоуправления относятся выборные органы; другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований. Указами Президента РФ от 9 октября 1993 г.” О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации” и от 26 октября 1993 г. “О реформе местного самоуправления в Российской Федерации” была прекращена деятельность советов народных депутатов разных уровней и утверждено Положение об основах организации местного самоуправления. Согласно этому Положению предусматривалась следующая система местного самоуправления:

- в городских и сельских поселениях с населением до 5 тыс. человек – собрания, сходы граждан и выборный глава местного самоуправления;
- в городах и сельских поселениях с населением до 50 тыс. человек – выборное собрание представителей и выборный глава местного самоуправления;
- в городах и других поселениях с населением свыше 50 тыс. человек – выборное собрание представителей и назначаемый сверху или избираемый населением глава местного самоуправления;
- в сельских районах – глава местного самоуправления (глава местной администрации) без указания на то, избирается он или назначается; может быть также избран орган местного самоуправления из представителей органов местного самоуправления городских и сельских поселений;
- на территории сельсоветов – глава местного самоуправления (глава администрации) без указания на то, избирается он или назначается; может быть образован орган местного самоуправления, формируемый из представителей органов местного самоуправления сельских поселений.

Правовые основы становления современного местного самоуправления в России устанавливаются ст. 130 – 133 Конституции РФ 1993 г. Местное управление осуществляется на территории городов и поселений. Органы местного самоуправления обычно не входят в систему органов федеральной власти, они распоряжаются муниципальной собственностью, формируют бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, охраняют порядок.

Федеральные законы о местном самоуправлении являются рамочными, установочные положения развиваются в принимаемых законах о местном самоуправлении с учетом специфики условий субъектами Федерации. Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” был принят Госдумой 12 августа

1995 г. В последующее время законодательно были закреплены финансовые основы самоуправления (1997 г.), основы муниципальной службы (1998 г.). Нормы муниципального права включены в значительное количество федеральных и региональных нормативных и региональных правовых актов субъектов РФ. Закон определяет структуру местного самоуправления. В нее включаются представительный орган, глава муниципального образования, иные коллегиальные органы, а также институты прямого волеизъявления граждан: муниципальные выборы, референдум, собрания и пр.

Наименование местных органов власти и их взаимоотношения с органами федеральной власти отличается разнообразием. Выбор модели территориальной организации местного самоуправления происходил в процессе конкуренции региональных и местных административно-политических элит. В результате в значительном большинстве субъектов территориальная организация местного самоуправления не соответствует его целям, задачам, резко отличается между собой без достаточных оснований. В республиках Коми, Саха (Якутия), Архангельской области органы самоуправления были включены в систему федеральных органов власти. В Башкортостане в городах и районах функционировали федеральные органы власти, а в сельские советы являлись органами самоуправления. В Хабаровском крае в городах и районах главы администраций назначались, в поселках и селах – выбирались. В Московской области управленческие кадры назначались по согласованию с представительными органами.

В декабре 2003 г. был принят новый закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации,” который вступил в силу с 2006 г. Согласно этому закону создается двухуровневое местное самоуправление:

- муниципалитеты (сельские и городские поселения);
- муниципальные округа или муниципальные районы, в которые будут входить несколько муниципальных единиц.

Поселение, в котором должно быть не менее 1000 жителей решает вопросы, связанные с электро-газо-теплоснабжением, инженерными коммуникациями, заниматься строительством дорог, жилья и распоряжением жилищного фонда.

Округам принадлежит право организации транспорта в своих границах, строительство автомобильных дорог, руководство муниципальной милицией, скорой медицинской помощью и пр. В их компетенцию входит всего 12 вопросов местного значения. За городскими округами (с полномочиями муниципального района) закрепляются 23 вопроса местного значения. В целом реформа местного самоуправления вписывается в общегосударственную властную вертикаль и создает за каждым уровнем власти собственную доходную базу. В целом происходит разграничение полномочий органов местного самоуправления между собой и в отношении с органами субъекта Федерации, хотя это приведет к количественному росту действующих муниципальных образований.

Местное самоуправление призвано решать вопросы местного значения. Закон определяет, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, им разрешается передавать объекты этой собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, совершать сделки с имуществом. Органы местного самоуправления определяют порядок и условия деятельности предприятий, учреждений и организаций муниципальной собственности, заслушивают отчеты об их деятельности, производят назначение руководителей.

Закон определяет также порядок формирования и источники доходов местных бюджетов, самостоятельность органов местного самоуправления в распоряжении средствами местных бюджетов, предоставляет им широкие возможности финансово-хозяйственной деятельности.

Развитие местного самоуправления имеет важное значение, так как позволяет создать условия для более полного решения различных местных проблем и обеспечения нормальной повседневной жизнедеятельности людей. Оно жизненно важно для нашей страны еще и потому, что связано с укреплением государственной целостности Российской Федерации.

Хронология государственного управления России

VI – IX вв. – образование племенных союзов восточных славян.

862 – 1598 – правление династии Рюриковичей.

882 – объединение Новгорода и Киева.

988 – крещение Руси Владимиром.

1016 – 1054 – княжение Ярослава Мудрого в Киеве.

ок.1016 – Правда Ярослава.

1072 – принятие Правды Ярославичей.

1097 – съезд князей в Любече.

1113 – 1125 – княжение в Киеве Владимира Мономаха.

XII – XV вв. – политическая раздробленность Руси.

1125 – 1157 – княжение Юрия Долгорукого.

1147 – первое упоминание о Москве.

1156 – первое избрание архиепископа в Новгороде.

1236 – 1251 – княжение в Новгороде Александра Ярославовича (Невского).

1237 – 1240 – походы Батые на Русь.

1242 – установление вассальной зависимости русских земель от Монгольской империи.

1252 – 1263 – великое княжение Александра Невского во Владимире.

1325 – 1340 – великое княжение в Москве Ивана Даниловича Калиты (с1328 великий князь Владимирский).

1359 – 1386 – великое княжение Дмитрия Ивановича Донского.

1448 – провозглашение автокефалии русской церкви.

1462 – 1505 – великое княжение Ивана III Васильевича.

1480 – ликвидация зависимости Московского государства от Орды.

1497 – издание “Судебника Ивана III”.

1533 -1584 – годы правления Ивана IV Грозного.

1549 – 1560 – деятельность Избранной рады.

1549 – созыв первого Земского собора

1550 – Судебник Ивана IV.

1550 – создание постоянного стрелецкого войска.

1551 – Стоглавый собор.

Сер.50-х гг.XVI в. – формирование системы приказов.

1555 – 1556 – губная и земская реформы, отмена кормлений.

1565 – 1572 – опричнина.

1584 – 1598 – годы правления Федора Иоанновича

1589 – введение патриаршества.

1598 – 1613 – Смутное время.

1608 – начало похода Лжедмитрия II.Создание параллельной системы власти.

1610 – 1613 – правление “семибоярщины” 1613 – созыв Земского собора. Избрание на царство династии Романовых.

1653 – начало церковной реформы Никона.

1682 – отмена местничества.

1682 – формальное двоевластие малолетних Петра и Ивана.

1682 – 1725 – правление Петра I (до 1696 г. совместно с Иваном V, с 1682 по 1689 – при регентстве Софьи).

1699 – введение нового летоисчисления.

- 1702 – Указ об издании первой русской газеты.
- 1703, 17 мая – основание Санкт-Петербурга.
- 1705 – первый рекрутский набор.
- 1708 – 1710 – раздел России на 8 губерний во главе с губернаторами.
- 1711 – Указ Петра I “Об учреждении правительствующего Сената”.
- 1714 – указ о единонаследии
- 1717 – 1721 – учреждение коллегий.
- 1720 – учреждение городских магистратов.
- 1721 – провозглашение России империей.
- 1721 – учреждение Синода.
- 1722 – введение Табели о рангах.
- 1722 – указ о престолонаследии.
- 1724 – первый единый таможенный тариф.
- 1726 – учреждение Верховного тайного совета.
- 1727 – восстановление власти воевод и отмена магистратов.
- 1731 – учреждение Кабинета министров при Анне Иоанновне.
- 1762 – Указ “О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству”.
- 1764 – образование гетманства на Украине
- 1764 – секуляризация церковных имений, изъятия у церкви крестьян.
- 1767 – Наказ Екатерины II.
- 1767 – 1768 – Комиссия для составления проекта об Уложении.
- 1775 – Учреждение для управления губерний Российской империи.
- 1775 – 3 гильдии купечества.
- 1783 – присоединение Крыма к России.
- 1785 – Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства.
- 1785 – Грамота на права и выгоды городам Российской империи.
- 1801 г. – присоединение Грузии к России.

- 1801 – 1803 – Негласный комитет.
- 1802 – издание Манифеста об учреждении министерств.
- 1804 – Устав императорских университетов (автономное управление, выборы ректоров и деканов).
- 1808 -1809 – Русско-шведская война. Присоединение Финляндии.
- 1810 – учреждение Государственного совета.
- 1810 – появление первых военных поселений.
- 1818 – 1820 – Союз благоденствия.
- 1832 – учреждение сословия “потомственных почетных граждан”.
- 1832 – Полное собрание законов и Свод законов Российской империи.
- 1833 – о круговой поруке государственных крестьян при уплате повинностей.
- 1833 – провозглашена “Теория официальной народности”.
- 1835 – начало фабричного законодательства
- 1837 – 1941 – реформа управления государственными крестьянами.
- 1845 – учреждение губернских правлений.
- 1848 – о праве крепостных крестьян приобретать недвижимость.
- 1858 – Главный комитет по крестьянскому вопросу.
- 1859 – 1860 – Редакционные комиссии для выработки положений о крестьянах, составления проекта крестьянской реформы.
- 1861 Манифест об освобождении крестьян от крепостной зависимости.
- 1864 – новые судебные уставы, начало судебной реформы.
- 1864 – учреждение земства.
- 1867 – “Русская Америка” (Аляска) продана Александром II США.
- 1870 – городская реформа
- 1874 - введение всеобщей воинской повинности.
- 1882 г. – отмена подушной подати.
- 1882 – 1917 – Крестьянский поземельный банк.
- 1882 – 1917 – фабричная инспекция.

1884 – новый университетский устав. Упразднена автономия университетов.

1885 – 1917 – Дворянский земельный банк.

1887 – циркуляр о “кухаркиных детях”.

1889 – Положение о земских участковых начальниках.

1897 – первая всероссийская перепись населения.

1905 - 01907 гг. – первая российская революция.

1905, 17 октября – манифест Николая II о гражданских свободах и о предоставлении Государственной думе законодательных и контрольных полномочий.

1906, 27 апреля – 8 июля – I Государственная дума.

1906, 9 ноября – начало аграрной реформы Столыпина.

1907, 20 февраля – июнь – II Государственная дума.

1914, 1 августа – объявление Германией войны России.

1917

февраль – революция, свержение самодержавия.

Июнь – I Всероссийский съезд Советов.

25 августа – выступление генерала Корнилова.

6 – 8 ноября (24 -26 октября) вооруженное восстание рабочих, солдат и матросов в Петрограде. Свержение Временного правительства.

7 – 15 ноября – восстание в Москве.

15 (2) ноября – принятие Советом народных комиссаров “Декларации прав народов России”.

27 (14) ноября – принятие Всероссийским исполнительным комитетом (ВЦИК) Положения о рабочем контроле над производством, хранением, куплей-продажей продуктов и сырых материалов.

25 (12) ноября – проведение выборов в Учредительное собрание.

15 (2) декабря – декрет ВЦИК и СНК об утверждении Высшего совета народного хозяйства (ВСНХ).

20 (7) декабря – Постановление СНК об организации Всероссийской чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией и саботажем (ВЧК).

31 (18) декабря – принятие декрета СНК о признании государственной независимости Финляндии.

1918

18 -19 (5 - 6) января – созыв и роспуск Учредительного собрания.

23 – 31 (10 – 18) января – III Всероссийский съезд Советов. Принятие Декларации прав трудящихся и эксплуатируемого народа. Провозглашение РСФСР.

28 (15) января – принятие декрета о создании добровольческой Рабоче-Крестьянской Красной Армии (РККА).

8 февраля (26 января) – утверждение СНК декрета о введении в Российской республике григорианского календаря с (1) 14 февраля.

8 февраля (17 января) – утверждение СНК “Основного закона о социализации земли”.

3 марта – подписание Брестского мирного договора. Выход России из первой мировой войны.

9 марта – высадка английского десанта в Мурманске. Начало иностранной военной интервенции.

10 – 12 марта – переезд Советского правительства в Москву, перенесение столицы России в Москву.

22 апреля – принятие декрета о национализации внешней торговли.

11 июня – принятие ВЦИК декрета об организации комитетов бедноты.

4 -10 июля – V Всероссийский съезд Советов. Принятие первой Конституции РСФСР.

2 сентября – объявление ВЦИК Советской Республики военным лагерем. Создание Реввоенсовета Республики (РВС).

26 декабря – принятие СНК декрета о ликвидации неграмотности.

1921

март – X съезд РКП (б) – начало новой экономической политики.

Декабрь – возвращение частным владельцам предприятий, имеющих не более 10 рабочих.

1922

Февраль – упразднена ВЧК, создание ГПУ при НКВД.

Февраль – Положения ВЦИК РСФСР о прокурорском надзоре, об адвокатуре, о нотариате, арбитражных комиссиях, судеустройстве РСФСР (судебная реформа).

Август – Об административной высылке лиц, признаваемых социально опасными. Декрет ВЦИК. Высылка более 200 интеллигентов за границу.

Октябрь – выпущен в обращение золотой червонец.

Ноябрь – Кодекс законов о труде (КЗот).

30 декабря – образование СССР на первом съезде Советов СССР.

1924 – утверждение Конституции СССР вторым съездом Советов СССР.

1924 – 1939 – действие территориально-милиционной системы формирования РККА.

1927 - IV съезд Советов СССР. Принятие решения о разработке пятилетнего плана народного хозяйства.

1928/29 – 1932/33 – первый пятилетний план.

1933 – разделение ВСНХ на промышленные наркоматы.

1933 – 1937 – второй пятилетний план

1934 – принятие СССР в Лигу наций.

1935 – Примерный устав сельхозартели принят II съездом колхозников-ударников.

1935 – Государственные акты на вечное пользование землей.

1936, 5 декабря – принятие новой Конституции СССР.

1937, январь – новая Конституция РСФСР.

1937, декабрь – избран Верховный совет СССР.

1938

июнь – избраны Верховные советы союзных и автономных республик.

1938 – Экономический совет на правах Комиссии при СНК СССР.

1938 – Устав вузов СССР.

1939

Январь – всесоюзная перепись населения СССР, трудовые книжки граждан СССР.

Август – советско-германский пакт о ненападении.

Сентябрь – Закон о всеобщей воинской обязанности.

1939, 1 сентября – начало второй мировой войны.

28 сентября – подписание Договора о дружбе и границе между Германией и СССР.

1939, ноябрь – 1940, март – советско-финляндская война.

1940, июль – установление 8-часового рабочего дня вместо семи и шестичасового и шестидневной рабочей недели (вместо пятидневной).

Представление наркоматам права переводить рабочих и служащих с одного предприятия на другое в мобилизационном порядке и независимо от их территориального расположения.

1941

Февраль - разделение НКВД на НКВД и Наркомат госбезопасности.

6 мая – назначение Председателем СНК СССР И.В. Сталина (с 19 июля – нарком обороны, с 8 августа – Верховный Главнокомандующий).

Осень – введение централизованного распределения продуктов питания, нормированного карточного снабжения.

26 декабря – принятие указа Президиума Верховного совета СССР “Об ответственности рабочих и служащих предприятий военной промышленности за самовольный уход с предприятий”.

1942

13 февраля – принятие Указа Президиума Верховного Совета СССР “О мобилизации на период военного времени всего трудоспособного населения для работы на производстве и в строительстве”.

Создание транспортного комитета.

Создание Центрального штаба партизанского движения

2 ноября – организация Чрезвычайной государственной комиссии по установлению и расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков и их сообщников.

1943

март – создание наркомата госбезопасности. Передача из НКВД в наркомат обороны Главного управления военной контрразведки (СМЕРШ).

21 августа – принятие Постановления СНК СССР и ЦК ВКП(б) “О неотложных мерах по восстановлению народного хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации”.

Восстановление патриаршества Русской православной церкви, формирование центрального управления мусульман, водворение муфтия.

1945, сентябрь – упразднение ГКО, реорганизация наркоматов.

1946, март – преобразование Совнаркомов СССР, республик в союзный и республиканский Советы министров.

1947

Март – отмена смертной казни (восстановлена в 1950 г. в исключительных случаях)

15 декабря – денежная реформа. Отмена нормированной (карточной) системы снабжения.

1948

2 июня – Указ Президиума Верховного Совета СССР “О выселении в отдаленные районы лиц, злостно уклоняющихся от трудовой деятельности в сельском хозяйстве и ведущих антиобщественный, паразитический образ жизни”.

26 ноября – Указ Президиума Верховного Совета СССР “О выселении колхозников, не выработавших обязательного минимума трудодней.”

1954

19 февраля – присоединение Крыма к Украине.

23 февраля – 2 марта – Постановление Пленума ЦК КПСС об увеличении производства зерна и освоения целинных и залежных земель.

Март – Министерство госбезопасности (МГБ) преобразовано в Комитет государственной безопасности (КГБ).

Лето 300тыс. добровольцев отправляются на освоение целины на север Казахстана, в Алтайский край, на юг Урала и Западной Сибири.

1956

14 – 25 февраля – XX съезд КПСС.

30 июня – Постановление ЦК “О преодолении культа личности и его последствий”

13 – 14 февраля – на пленуме ЦК принято решение о децентрализации управления промышленностью, образованы совнархозы.

3 мая – постановление о преобразовании колхозов в совхозы.

1957 – реабилитация народов, депортированных Сталиным (чеченцев, ингушей, балкарцев, карачаевцев и калмыков).

1958

31 марта – упразднены МТС.

24 декабря – реформа системы образования.

1960, 14 января – роспуск союзного Министерства внутренних дел и передача его функций МВД 15-ти союзных республик.

1961, январь – денежная реформа.

1964 – освобождение Н.С. Хрущева от занимаемых постов. Избрание Л.И. Брежнева Первым секретарем ЦК КПСС.

1965, сентябрь – Пленум ЦК, посвященный крупным реформам в промышленности.

1966, 1 июля – введение ежемесячной платы в колхозах.

1968, 37 июня – Закон о семье и браке.

1978, 6 июля – закон “О коллегиальности в работе Совета Министров СССР”, оставлявший А.Н. Косыгину лишь номинальные полномочия.

1983, 16 июня Ю.В. Андропов избран Председателем Президиума Верховного Совета СССР.

1984, 11 апреля – К.У. Черненко избран Председателем Президиума Верховного Совета СССР.

1985

11 марта – М.С. Горбачев избран Генеральным секретарем ЦК КПСС.

17 мая – Постановление ЦК о мерах по преодолению пьянства и алкоголизма.

27 сентября Н.А. Рыжков сменил Н. Тихонова на посту Председателя Совета Министров.

1986

1 февраля – Постановлении о мерах по развитию потребительской кооперации.

12 мая – постановление о мерах по коренному улучшению качества продукции. Введение ”госприемки” для более строгого контроля за качеством.

19 ноября – Закон СССР об индивидуальной трудовой деятельности.

1987

5 февраля – 3 постановления о создании кооперативов в сфере производства товаров народного потребления, общественного питания и услуг.

30 июня – Закон о государственном предприятии.

3 августа – объявлено о введении с 1.01.1988 г. первых чековых книжек.

1988, 1 декабря – поправки к Конституции и новый Закон о выборах народных депутатов.

1989

20 – 21 января – демократическая платформа коммунистов – сторонников реформ.

11, 14, 16 марта – пленум ЦК КПСС. М.С. Горбачев предлагает изъять из Конституции статью о руководящей и направляющей роли партии.

29 мая – Б.Н. Ельцин избран Председателем Верховного Совета РСФСР.

28 мая – 9 июня - 1 съезд народных депутатов СССР. Начало реформирования политической системы СССР.

9 октября – Закон о трудовых конфликтах, в котором признается право на забастовку.

13 ноября – введение суда присяжных.

12 – 24 декабря – II съезд народных депутатов СССР.

1990

12 – 15 марта – избрание М.С. Горбачева Президентом СССР на внеочередном III съезде народных депутатов СССР. Принятие решения об отмене 6-ой статьи Конституции СССР – “о руководящей и направляющей роли КПСС”.

12 июня – I съезд народных депутатов РСФСР. Принятие Декларации о государственном суверенитете России. Избрание Б.Н. Ельцина Председателем Верховного Совета РСФСР.

1991

17 марта – референдум по вопросу быть или не быть Союзу ССР.

12 июня – избрание Б.Н. Ельцина Президентом РСФСР.

27 июня – опубликование договора о Союзе суверенных государств.

14 августа – опубликование текста нового Союзного договора.

18 – 21 августа – попытка государственного переворота. Образование ГКЧП. Отстранение Президента СССР М.С. Горбачева от исполнения обязанностей под предлогом болезни.

24 августа – сложение М.С. Горбачевым полномочий Генерального секретаря ЦК КПСС.

18 октября – последнее заседание Президиума Верховного Совета СССР.

28 октября – 13 ноября – V съезд народных депутатов РСФСР. Одобрение основных принципов экономической реформы. О наделении Президента РСФСР дополнительными полномочиями. Избрание Председателем Верховного Совета РСФСР Р.И. Хасбулатова. Утверждение государственного флага республики.

8 декабря – подписание в Вискулях (Беловежская пуца) соглашения об учреждении Содружества Независимых Государств руководителями Белоруссии (С. Шушкевич), Российской Федерации (Б. Ельцин), Украины (Л. Кравчук). Фактическое упразднение СССР.

21 декабря – принятие решения об окончательном прекращении существования СССР на Алма-Атинской встрече глав девяти государств.

25 декабря – принятие Верховным Советом РСФСР официального названия республики – Российская Федерация (Россия).

1992

1 января – начало радикальных социально-экономических реформ, либерализация цен (“шоковая терапия”).

21 марта – подписание субъектами РФ Федеративного договора.

1993

25 апреля – российский референдум по вопросу поддержки курса Президента и Правительства на дальнейшее проведение реформ.

21 сентября – Указ Президента РФ “О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации”. Роспуск съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. Фактическое введение Президентского правления.

2 – 4 октября – трагические события в Москве. Кровавые столкновения на Смоленской площади, у мэрии, у телецентра “Останкино”. Штурм Дома Советов.

12 декабря – принятие новой Конституции РФ, выборы в Федеральное собрание РФ.

1994

11 января – начало работы Федерального Собрания РФ – высшего органа законодательной власти.

30 ноября – подписание Президентом РФ Указа “О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской республики”.

11 декабря – начало боевых действий в Чечне (до 1996 г.).

1995

14 – 18 июня – захват города Буденновска (Ставропольский край) группой чеченских террористов.

5 июля – принятие Закона РФ “Об основах государственной службы в Российской Федерации”

9 августа – подписание Указа Президента Российской Федерации “О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации”.

12 августа – принятие Думой Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

1996

декабрь – выборы в Государственную думу РФ.

3 июля – избрание Б.Н. Ельцина Президентом на второй срок.

1997 – Образование Союза России и Белоруссии.

1999

19 декабря – выборы в Государственную думу РФ.

31 декабря – досрочный уход Президента РФ Б.Н. Ельцина в отставку, назначение Председателя Правительства РФ В.В. Путина Президентом страны.

1999 - Начало антитеррористической операции в Чечне.

2000

26 марта – Избрание Президентом страны В.В. Путина.

13 мая – Указ Президента РФ В.В. Путина “О преобразовании института полномочных представителей Президента в федеральных округах”. В соответствии с этим указом были созданы 7 федеральных округов.

5 августа – подписание Президентом РФ В.В. Путиным Федерального закона “О порядке формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации”. Начало реформы Совета Федерации.

