Дипломная работа

История государственного управления в России: опыт и проблемы

Содержание

Введение

Глава 1. Развитие государственного управления в Киевской и Московской Руси (IX-XVII вв.)

1.1 Система управления в Древней Руси

1.2 Централизация Руси и становление самодержавной власти

Глава 2. Система государственного управления в Российской империи (XVIII – нач. XX вв.)

2.1 Реформы Петра I и Екатерины II

2.2 Государственное управление в Российской империи в годы ее

Расцвета

2.3 Государственное управление в России в начале XX в.:

от монархии к республике

Глава 3. Государственное управление в период существования советского государства (1917-1991гг.)

3.1 Возникновение и утверждение советской системы управления

3.2 Реорганизация государственного управления в условиях государственно-партийного социализма (1930-1985гг.)

3.3 Крушение советской государственности

Заключение

Список использованных источников

**Введение**

Начало XXI в. характеризуется активным процессом становления новой российской государственности, адекватным современному уровню развития общества цивилизованных институтов государственного управления.

Процесс этот идет в очень сложных условиях. Прежняя машина советского государственного управления разрушена, а институты нового демократического государственного управления и местного самоуправления, институты гражданского общества, механизмы их функционирования и взаимодействия еще только создаются. Само же российское общество переживает глубокий кризис, охватывающий власть и управление, экономику и социальную сферу, политику и мораль, государственное устройство и межнациональные отношения, другие сферы жизни.

Построение демократического государства невозможно на пустом месте, следует учитывать многовековой опыт нашего государства и не допускать старых ошибок, а это возможно только при детальном изучении истории государственного управления России.

В современных условиях поиска путей повышения эффективности работы органов государственного управления и местного самоуправления целесообразно учитывать позитивные и негативные уроки многолетнего опыта развития государственного управления в России. В этих целях в 2000г. Госкомвуз РФ утвердил обязательную учебную дисциплину «История государственного управления в России» для специальности «Государственное и муниципальное управление»[1, с.5], что также подчеркивает важность и актуальность данной темы.

Начиная рассмотрение в историческом аспекте такого сложного социального института, каким является государственное управление, прежде всего необходимо определить теоретическое содержание ряда понятий.

Управление — это целенаправленное воздействие управляющей системы на управляемую. Система — это упорядоченное множество элементов, взаимосвязанных и образующих некоторое целостное единство. Без свойства системности государственное управление не может состояться. В нем задействовано множество государственных органов и общественных структур, большое число должностных лиц и иных служащих, миллионы людей. При этом принципиально, что системой может быть названо только такое целое, которое не сводимо к простой совокупности его частей. Целое за счет взаимодействия его элементов приобретает новые свойства, отсутствующие у его исходных составных элементов.[2, с. 17]

Основу системы государственного управления составляют четыре элемента: власть, управление территория, экономическая система.

Власть определяет порядок и характер осуществления функций управления государством, структуру взаимодействия между ключевыми политическими институтами.

Управление выражает комплекс правительственных акций, направленных на регулирование текущих социально-экономических и политических процессов.

Территория оказывает особое влияние, как на саму систему государственного управления, так и на характер экономической политики государства.

Экономическая система государства способствует обеспечению функций рационального управления хозяйственной жизнью страны, удовлетворению базовых потребностей ее граждан, поддержке жизненно важных сфер производства и распределения продукции.[3, с. 32-33]

Итак, государственное управление — система политических, правовых и экономических методов управления и регулирования, применяемая государственным аппаратом для оптимизации общественной деятельности людей на определенной территории.[2, с. 28]. Субъектом государственного управления является государственный орган.

Структура системы государственного управления - сложный институт. Основными ее элементами являются органы, осуществляющие государственное управление и нормативно правовая подсистема.[4, с.31]

Таким образом, государственный аппарат – это система органов, практически осуществляющих государственную власть и функции государства. В узком смысле – совокупность исполнительных органов власти, выполняющих повседневную работу управления государством. При таком подходе законодательная власть представляет собой совокупность полномочий по изданию закона.[4, с.32]

Такая научная концепция определила цель данной работы. Целью настоящей дипломной работы является выявление закономерностей возникновения, развития и функционирования институтов государственного управления в России на различных исторических этапах.

Для достижения поставленной цели в работе решаются следующие частные задачи:

1. определить особенности управления в Киевской Руси и проблемы в управлении во время феодальной раздробленности;

2. рассмотреть процесс централизации Руси и установление самодержавной власти;

3. охарактеризовать государственное управление Российской империи начиная с реформ Петра I и заканчивая кризисом власти в начале XXв;

4. рассмотреть институты государственной власти Советского государства и причины крушения Советской государственности;

Вопросы современного периода выходят за пределы темы исследования в силу специфики, важности и сложности и заслуживают отдельного исследования.

Объектом исследования является историческое развитие государственного управления Российского государства. Предметом же исследования являются закономерности и проблемы создания, функционирования и развития государственных органов на различных исторических этапах.

В литературе вопросы, рассматриваемые в данной работе, довольно широко освещены в работах заслуженных ученых, таких как Щепетев В. И.[5], Игнатов В.Г.[1], Пихои Р.Г.[6] и ряда других авторов подробно раскрывших историю государственного управления в России. Однако данные авторы в своих работах не ставили целью изучение правовой подсистемы – совокупности нормативно-правовых документов, на основании которых существуют государственное управление. Многочисленные статьи также не раскрывают данного аспекта[7]. Исключением является работа Исаева И.А.[8], но издана она достаточно давно и небольшим тиражом. Данные факты затрудняют работу над темой, но вместе с тем повышают интерес к ней, а также повышают значимость памятников отечественного права.

Методологической основой дипломного исследования является теория познания и системный комплексный подход как ее конкретное проявление. При всем многообразии существующих методов в основном были использованы историко-хронологический и сравнительно-правовой методы.

Структура работы определена ее целью и задачами и состоит из введения, трех глав, каждая из которых делится на параграфы: первая на два параграфа, вторая и третья на три, заключения и списка использованных источников.

**1. Развитие государственного управления в Киевской и Московской Руси** (IX-XVII вв.)

**1.1 Система управления в Древней Руси**

Образование государственности у восточных славян совпало и было обусловлено разложением родоплеменных, кровнородственных отношений. Они заменялись территориально-политическими военными объединениями.

Самые первые восточно-славянские объединения в «Повести временных лет»[9] племенами не именуются, хотя в современных переводах термин «племя» нередко фигурирует. Следует считать, что в летописи речь идет не о племенах, а о союзах племен. Они представляли объединения предгосударственного порядка, вероятно союзы близкородственных племен. Эти союзы, занимавшие определенную территорию, имели переходные к политическому объединению раннеклассового общества черты.

В IX в. у восточных славян возникает и укрепляется классовое общество и появляется государство. В 882 г., судя по «Повести временных лет»[9], произошло объединение двух главных политических центров восточных славян — южного с Киевом и северного с Новгородом. Этот процесс вызывал и вызывает у историков ожесточенные споры, ставшие основой возникновения, по крайней мере, двух теорий: норманнской и антинорманской. Первая из них приписывает создание Русского государства скандинавским викингам, которых славяне называли варягами. Согласно же второй, варяжский конунг Рюрик (Рерик Ютландский — историческое имя) в 862 г. стал правителем Новгорода. Причем речь в летописи идет не о создании государственности, а о призвании варягов на уже существующий стол.[10, c.33]

В IX в. формируется система эксплуатации свободного населения дружиной киевских князей путем взимания дани (полюдья).. Это ежегодный объезд киевским князем своих владений для сбора натуральной дани с целью распределения ее среди дружины и дальнейшего сбыта собранных ценностей в Византию и Хазарию. В X в. возникает, а затем укрепляется домениальное (вотчинное) землевладение князей и части дружины — бояр. Рост крупного вотчинного землевладения сопровождался одновременным процессом превращения ранее свободных крестьян — общинников — в феодальнозависимое население.

Созданная в конце IX в. Киевская Русь была своеобразным государственным и политическим объединением; даже в середине X в., как уже указывалось, Древнерусское государство находилось в процессе становления и не имело ни сформировавшейся княжеской династии, ни столицы, ни четкой системы управления. Выделение Рюриковичей из массы князей и получение ими права на киевский престол имело характер длительного процесса. Решающими его факторами были становление новой системы управления и формирование политической и военной опоры династии — боярства. В IX — середине X в. Собственно русская земля была непосредственно подчинена киевскому князю, в остальных славянских землях в большинстве сохранились местные князья. Древнерусское государство, скорее всего, представляло своеобразную федерацию полностью зависимых и полунезависимых княжеств, если быть более точным то политико-родовую[11, с.23].

Верховным органом власти в русских землях являлось вече. В сельской местности оно было основным органом управления общиной, в каждом крупном городе для обсуждения наиболее важных вопросов созывалось свое вече. Право участвовать и голосовать имели мужчины — главы хозяйств и семей, допускались к участию в нем и неженатые, живущие отдельно. Инициатором созыва веча могли быть князь или группа горожан. Руководил вечем посадник, в экстремальных случаях митрополит или епископ.

Вече избирало князя, который подписывал ряд (договор) с ним, что было обычной практикой для всех русских земель. Вече выбирало также посадников и тысяцких (командующих городским ополчением), высших церковных иерархов. Вопросы войны и мира решались только вечем, поскольку основу вооруженных сил составляли не княжеские дружины, а народное ополчение, которое подчинялось лишь вечу. Вече решало важнейшие финансовые вопросы: сбор средств на ведение войн, расходование общественных средств, распределение земельного фонда и др. Оно было высшим судебным и законодательным органом.[12, с.30]

Вплоть до конца X в. дружинный слой раннефеодального общества отличался определенной «внутрисословной демократией» и князь еще не был полновластным монархом. Главной его обязанностью по отношению к дружине было распределение дани. Постепенно князь не только стал предводителем дружины и народного ополчения, отвечая за все вопросы обороны, но и возглавил правосудие, законодательствующую и исполнительную власть. В Киевской Руси признавался родовой принцип наследования — от брата к брату или от дяди к племяннику, но с каждым новым поколением все сложнее было устанавливать генеалогическое старшинство, что чрезвычайно запутывало ситуацию.

Вторым лицом в государстве после великого князя в X в. был воевода, возглавляющий ополчение со всех подвластных Киеву земель. В XI в. функции воеводы переходят к тысяцкому.

Важнейшим органом управления был совет при князе, с XI в. получивший название Боярской думы. В IX-XI вв. — это совещание князей с дружинниками (княжими мужами, думцами) и старцами градскими (земскими боярами, потомками местной родоплеменной знати). После принятия христианства в него входят представители духовенства — митрополит, епископы, архимандриты. Состав Боярской думы был неопределенным, впрочем, как и ее компетенция. Дума функционировала в двух составах: заседание узкого круга приближенных и расширенного. В деятельности узкого состава принимали участие наиболее приближенные к князю бояре численностью от трех до пяти человек, среди которых были тысяцкий и митрополит.

Для обсуждения важнейших государственных дел созывалось расширенное заседание думы. В него входили бояре, старцы градские, представители торговой верхушки и органов самоуправления. В компетенции Боярской думы были вопросы законодательства, внешней политики, внутреннего государственного устройства, религии и др. В определенных случаях дума выступала в качестве верховного суда, рассматривая уголовные и политические преступления высшей знати. Иногда князь заключал особые соглашения с думой (выборы князя вечем, изменение обычного принципа престолонаследия).[12, с.32]

При княгине Ольге создается новая система административного деления — погосты. В целях укрепления своей власти и полной ликвидации автономии местных княжеств, складывающаяся династия назначала посадниками в погосты своих представителей. В XI—XII вв. «посадника» заменил «наместник. По мере развития государства меняется его административно-территориальное деление: вместо погостов появляются земли во главе с наместниками, земля делится на волости во главе с волостелями. Основным принципом функционирования этой системы было кормление — материальное обеспечение аппарата управления за счет местного населения, на что уходила треть собираемых средств.[1, с.29]

Центром управления стал княжеский дворец и соответственно двор боярина-вотчинника. Дворцовое управление делилось на наряды — отдельные отрасли управления хозяйством. Наиболее важные наряды возглавляли тиуны — конюший, огнищный, сельский, ратайный, седельничий. Тиуны стали основными административными представителями князя на местах, в частности, в городах им поручалось судопроизводство. Главным управляющим дворцом был тиун дворский, к которому перешли функции казначея (главы финансовой администрации).. Из числа дружинников и слуг дворских князь назначал судебных чиновников: вирников (занимающихся делами об убийствах), емцев (занимающихся арестом подозреваемых), данников (сборщиков поземельных податей), мытников (сборщиков торговых пошлин, собирающих таможенные сборы), пятенщиков (взимающих пошлину за продажу лошадей), биричей, метельников (мелких должностных лиц).[6, с.15]

Армия Древнерусского государства состояла из двух главных частей: дружины князя и бояр и ополчения городского и сельского. Дружина состояла из профессиональных хорошо вооруженных и обученных воинов, вначале пехотинцев, а с конца X в. всадников. Городское ополчение было наиболее мобильным и собиралось для отражения внезапных набегов кочевников.

В 988 г. Русь принимает православное христианство в качестве государственной религии. С 1037 г. была учреждена русская митрополия, которая подчинялась константинопольскому патриарху. Главой Русской православной церкви был митрополит Киевский. Вся территория государства была разделена на епархии во главе с епископами, назначаемыми митрополитом. Духовенство делилось на черное (монашество, принявшее постриг) и белое (приходское).[1, с. 35]

В XI в. появляется, а в XII в. становится постоянным и легитимным новый орган управления — снема, съезд всех удельных князей Киевского государства. На съездах обсуждались вопросы общерусского характера: войны и мира, престолонаследия, передела земель, вассалитета. Однако они были единичными и безрезультатными.

Наместники — удельные князья, все более усиливаясь в военном и экономическом отношении, в XI в. уже не уступали великому киевскому князю. Апогеем процесса обособления удельных княжеств был знаменитый съезд князей рода Рюриковичей в Любече, навечно закрепивший за каждым удельным князем его вотчину.

На рубеже XI—ХП вв. Древнерусское государство входят в период раздробленности. Процесс дезинтеграции был вызван мощным действием ряда предпосылок. Во-первых, это господство натурального хозяйства. Во-вторых, рост вотчинной собственности и укрепление системы иммунитетов, в первую очередь удельных княжеств. В-третьих, усиление региональных корпораций военно-служилой знати, получающей часть доходов от сбора налогов и податей и не желающей расставаться с собираемыми средствами. В-четвертых, ликвидация внешней военной опасности. Превалирующей чертой развития любого этноса является его самосохранение. После разгрома Владимиром Мономахом половецких орд степь не представляла собой прямой угрозы существованию Русского государства. Итог не заставил себя ждать.[8, с.6]

Киевская Русь распалась на 12-15 крупных феодальных княжеств, получивших название земель. Однако полного обособления княжеств не произошло. Все князья были из дома Рюриковичей, а родственные связи бесспорно сплачивали региональные центры, к тому же киевский князь номинально оставался главой государства. Общими были язык, религия, культура, экономически княжества не отгородились друг от друга. Регулярно проходили снемы всех русских князей, которые разрешали спорные вопросы.

Управление феодальных княжеств являлось почти полной копией дворцово-вотчинной системы периода единого Киевского государства. Но некоторые княжества имели ряд отличительных особенностей.

Своеобразие Ростово-Суздальского (позднее — Владимиро-Суздальского) княжества заключалось в том, что здесь сложилась исключительно сильная княжеская власть. Не случайно позднее этот регион стал колыбелью русского самодержавия. Этому способствовали соответствующие предпосылки. В отличие от других регионов, фактически вся его территория стала княжеским доменом. Владимирские князья раздавали земли в условное (поместное) владение служилому дворянству из младшей дружины. Опора на дворян и горожан резко усиливала социальную базу власти князей. Скудость почв и суровость климата обусловливали низкую урожайность, а потому решение фискальных проблем было возможно при сильной военно-административной власти великих князей. Дворцово-вотчинная система управления Владимиро-Суздальского княжества фактически ничем не отличалась от таковой в Киевском государстве.[1, с.32]

Иная ситуация сложилась в Галицко-Волынском княжестве. Княжеская власть в этом регионе появилась сравнительно поздно, при развитых феодальных отношениях, поэтому землевладельцы-бояре из старой родоплеменной и новой знати обладали исключительной экономической и военной мощью, что ослабляло великокняжескую власть.[1, с.33]

Наиболее своеобразно развивалась Северно-Западная Русь, где были расположены Новгородская и Псковская земли. Особенность Новгородской земли определилась в начале складывания Древнерусского государства. В X-XI вв. здесь произошла консолидация новгородской знати в корпорацию, обособившуюся от княжеской дружинной организации.

Социальной основой этой политической системы были бояре — представители богатейших купцов и ростовщиков, вероятно, часть боярства относилась к крупнейшим землевладельцам. Есть и иная точка прения: бояре — лица, входившие в совет господ. Следующую группу составляли житьи люди, стоящие между боярством и купечеством. В более поздний период этим термином называли горожан, имеющих крупные дворы в Новгороде. Гости (купцы) — объединенные в корпорации (сотни), дети боярские — потомки бояр, потерявшие большую часть богатств, превратившиеся в землевладельцев, составляющих основу новгородского ополчения. Все остальное городское свободное население называлось меньшими людьми — мелкие торговцы, ремесленники, наймиты (поденщики, грузчики).[13, с.215]

Высшим органом власти в республике было вече. Согласно Новгородской судной грамоте (1385 г.)[14] оно было носителем абсолютной власти. Вече решало вопросы войны и мира, выбирало должностных лиц, приглашало князей, утверждало законы, рассматривало вопросы внутренней жизни, судопроизводства. С 1136 г. в Новгороде формально установился политический строй в виде боярской республики. У веча были своя канцелярия — ларь, собственная печать, ответственный за делопроизводство — вечевой дьяк. Формально в собрании могли принять участие все свободные мужчины — домохозяева города и пригородов.

В полном составе городское вече никогда не собиралось. Вначале веча проходили в улицах, избиравших уличанских старост, затем в концах, избиравших кончанских старост, в пригородах. Выбранные на этих собраниях представители вместе с господой (советом господ), лучшими людьми (наиболее богатая часть знати) принимали высшие решения, обязательные для низших вечевых собраний. Подобная практика не могла не сопровождаться острейшими коллизиями, когда боярская верхушка навязывала свое мнение населению города.. Вел собрание с высокой трибуны — посадник, оглашавший повестку дня и руководивший выступлениями. Решение оформлялось вечевым дьяком и хранилось в вечевой избе.[10, с.38]

Действительной, реальной властью в Новгороде, обладал совет господ. Главная задача совета — подготовка проектов решений веча; фактически именно он определял внутреннюю и внешнюю политику государства, хотя юридически господа не обладала особыми полномочиями. Возглавлял господу архиепископ, совет насчитывал 300-350 чел., заседания традиционно проходили во дворе архиепископа. В состав совета входили все должностные лица, почетные посадники (т. е. занимавшие этот пост и затем переизбранные), кончанские старосты, заместители князя и некоторые бояре.

В 1136 г. впервые новгородское вече выбрало посадника, являющегося высшим должностным лицом государства. Посадник избирался на неустановленное время из новгородских бояр и мог переизбираться. Посадник созывал вече и руководил его работой, исполнял его решения, ему подчинялась вся городская администрация. Он отвечал за внешние сношения города, вместе с князем осуществлял судебные функции.[13, с.201]

Помощником посадника был тысяцкий, возглавлявший городское ополчение. Кроме того, он отвечал за сбор налогов, контролировал торговлю и торговый суд, следил за правильностью использования мер и весов, поддерживал правопорядок. Посадник и тысяцкий управляли городом с помощью целого штата чиновнишв: приставов, биричей, Подвойских, половников, изветников. Они выполняли разнообразные административные и судебные функции: объявляли решения веча, вызывали в суд, производили обыски, фиксировали преступления и т. п. [12, с.36]

Особое место в административной структуре Новгорода занимал князь, которого призывало на престол вече. С 1196 г. привилегия новгородцев избирать себе князя была признана снемой русских князей при условии, что князья будут отбираться только из членов дома Рюрика. С каждым претендентом, вступающим на княжеский престол, подписывался особый договор. Главные пункты подобных договоров следующие: во-первых, лишение права приобретать земельные владения в государстве; во-вторых, запрещение вмешиваться в процесс избрания должностных лиц; в-третьих, увольнение должностных лиц только с согласия веча или по решению суда; в-четвертых, признание веча высшим судебным органом. Прежде всего князь был военачальником, организатором походов, но его дружина составляла малую часть новгородского войска, имеете с посадником князь осуществлял судебные функции.[15, с.206]

В 1478 г. в итоге многолетней борьбы великий князь Иван III ликвидировал независимость Новгорода и превратил его в часть Московского княжества.

Основной проблемой государственного управления в данный период являлось дублирование управления, то есть формируется два центра управления дворец и удельное управление. Не существует централизованных органов управления. Это приводит к обособлению и усилению удельных князей и впоследствии к феодальной раздробленности. Но период феодальной раздробленности являлся закономерным в истории нашего государства. Указанный этап наряду с отрицательными моментами имел и ряд плюсов. Он позволил сблизить уровни экономического, социального, политического развития различных регионов, что было необходимо для последующего их объединения на более высокой ступени развития.

1.2 Централизация Руси и становление самодержавной **власти**

После нашествия монголо-татар процесс дробления земель усилился, возникли десятки новых княжеств. Одно из таких княжеств – Московское взяло на себя роль «собирателя» русских земель

Вхождение в состав Монгольского государства стабилизировало систему государственного управления нашей страны. Попытка включить Русь в единую систему государственного управления Монгольской империи и насадить в ней собственную администрацию была неудачной, и Русь оказалась в исключительном положении среди других земель. Русский великий князь считался вассальным данником хана Золотой Орды, при этом он получил полное право распоряжаться в своих владениях. Ослабление могущества Монгольской империи привело к росту самостоятельности владимирских великих князей.

Золотая Орда значительно повлияла на становление системы управления Московского государства. Это влияние сказалось на установлении деспотической власти царей, системе и порядке налогообложения, формировании ямской (почтовой) службы, организации вооруженных сил, создании системы контроля за жизнью общества и т. д.

Татаро-монгольское иго приводит к постепенному отказу от «лествичной» модели управления, которая была распространена на Руси со времен Ярослава I Мудрого (1019-1054). Она заключалась в том, что великокняжеский стол занимал старший в роду князь, а все остальные князья — последующие по важности столы. Для самой Золотой Орды была характерна наследственная передача власти в роду Чингиса, поэтому и великокняжеские ярлыки со временем начинают получать в нарушение древнерусских традиций сыновья князя, установившего с Ордой наиболее тесные взаимоотношения. Нарушается традиционный порядок наследования и закладываются предпосылки для возникновения системы наследования по праву старшего сына. В 1327 г. происходит закрепление великокняжеского ярлыка за московскими князьями, что означает существенное ограничение «лествичного» права.[5, с.101-102].

При Иване Калите происходит становление удельно-вотчинной структуры, по-новому организовавшей систему управления землями, подвластными московским князьям. Основой удельно-вотчинной системы стало право каждого из Калитичей на удел в составе Московского государства, являющегося коллективной собственностью семьи. Из состава удела член княжеской семьи мог выделять вотчины во владение служилым людям, продолжая считаться хозяином этих земель. Вотчинники становились «арендаторами» княжеских земель. Москва становится экономическим, политическим и религиозным центром Руси (чему способствует переезд туда митрополита), и это усиливает ее претензии на роль объединителя русских земель. Формирование сильного боярства, способного верно служить собственному правителю, оказалось возможным именно потому, что главной опорой власти стали не родичи, но «милостники», связывающие все свои карьерные перспективы с процветанием князя и его княжества. Создание такой общественной прослойки — главный организационный успех Москвы в династической войне периода завершения феодальной раздробленности.[12,c.45-46]

Формирование модели централизованного самодержавного управления в Московской Руси связано с периодами правления Ивана III (1462-1505) и Василия III (1505-1533), которые создали систему управления, сосредоточившую в руках великого князя практически неограниченную власть. В Московском княжестве князь становится главой административной и судебной власти. При великом князе существовала Боярская дума, в которую входили наиболее могущественные феодалы. [12, с.47]

Великие князья московские взяли курс на упразднение удельной системы на всей территории Руси. По мере присоединения к Московскому княжеству других владений удельные порядки там упразднялись, а в качестве правителей садились великокняжеские воеводы, которым удел отдавался в кормление. Вотчинное владение начинает преобладать над удельными. Удельные князья и бояре утрачивают свою независимость перед князем и становятся его подданными.

Территориальные приобретения этого времени — Ярославское княжество (1463), Ростовское княжество (1474), Новгородская земля (1478), Тверское княжество (1485), Вятская земля (1489), Псковская земля (1510), Смоленск (1514), Рязанское княжество (1521). Система кормления достигает наивысшей точки развития; местные управители кормятся за счет населения и взимают с него пошлины, но не получают жалованья, что служит причиной злоупотреблений. Кормленщики являются высшей судебной, административной, полицейской и военной властью на местах.[1, с.57]

В центре существовало два ведомства: казна и дворец. Дворец ведал личными землями великого князя, казна была хранилищем денег и государственным архивом (своеобразной канцелярией). Дворцовое хозяйство делилось на пути (части), ведавшие отдельными областями деятельности: сокольничий (княжеская птичья охота), конюший (конюхи, лошади и луга), ловчий, чашничий, стольничий и т. д.[5, с.111]

Изменяется содержание статуса «боярин». Теперь так называют не крупных землевладельцев, а высшее управленческое звено Московского княжества, ближайшее окружение князя. Примерно в это же время титул главы Московской Руси начинает включать в себя все удельные титулы, некогда дававшие самостоятельность от центральной власти, что означает окончательное завершение удельного периода.[1, с.58]

Складывание русского централизованного государства, как уже отмечалось, имело ярко выраженную специфику. Доминирующим фактором в этом процессе был внешнеполитический — получение и укрепление независимости, противостояние Золотой Орде. внутренние, социально-экономические, были недостаточно зрелыми, что в конечном счете привело к изменению типа феодального развития страны.

Социальное и правовое положение различных категорий русского общества к концу XV в. принципиальных изменений не претерпело. В Судебнике 1497 г. появляются два новых положения: разрешение перехода крестьян от одного владельца к другому только в Юрьев день и появление кабального холопства — вида личной ненаследственной зависимости, оформлявшейся в виде договора.[16]

Вечевые собрания в XIV — первой половине XV в. в Московском княжестве имели иную социальную и политическую окраску — это были вечевые сходки непривилегированного населения в экстремальных ситуациях: таким было вече в Москве 1382 г. в отсутствие Дмитрия Донского и 1445 г. — в отсутствие Василия II. К концу XV в. некогда важный орган управления — вече — навсегда исчезает.[17, с.40]

Превалирующей тенденцией развития Московского государства являлось усиление авторитарной власти великих князей и перерастание ее в самодержавную монархию. Начиная с Ивана Калиты они именуются великими князьями всея Руси. Иван III (1462-1505) получил титул великого государя.

Усиливается значение постоянно действующей Боярской думы. Состав, права и компетенция думы не были четко определены законом, по Судебнику 1497 г.[16] ее приговоры (решения) получили силу закона. В начале XV в. численный состав думы составлял 10-15 чел., в конце века — 18-20 чел. В составе думы были бояре (10-12 чел.), окольничие (5-6 чел.). В думу входили введенные дьяки (позже они стали называться думными). Основу думы составляли большие, позже — введенные бояре, представители высшего слоя бояр, имеющие в кормлении города и волости, выполняющие наиболее важные поручения князя.

В XV в. центральный государственный аппарат еще не сложился, но функционировали два высших органа: Государев двор (Дворец) и Казна, впоследствии — Казенный двор. В это время завершается объединение дворов русских княжеств с двором великих князей московских. В ведении главы двора — дворского — находились все слуги князя: оружничий, ловчий, кравчий, стряпчий, рында, ясельничий и др. Двор контролировал великокняжеские земли, занимался тяжбами о земельной собственности. Для сбора разного рода податей существовал ряд чиновников — данщики, боровщики, бельщики, ямщики, бобровники, закосники, бортники и др.

Казна была не только главным финансовым хранилищем, но и государственным архивом и внешнеполитическим ведомством. Казначей — глава казны — выполнял и некоторые другие общегосударственные задачи: ведал ямскими, поместными, холопьими делами. Впервые в 1450 г. упоминается казенный дьяк, в 1467 г. — казенный подьячий — должностные лица, ведущие делопроизводство этого органа. На Казенном дворе находился печатник — хранитель большой государственной печати.

В конце XV в. возникает приказная система. Приказ в то время — нерегулярное поручение боярам или дьякам. Эти должностные лица реализовывали поставленные перед ними задачи без вспомогательного аппарата. С усложнением задач им в помощь давались подьячие, собранные в избе (канцелярии). Процесс образования изб растянулся на несколько десятилетий. Аппарат приказов был небольшим: в середине XV в. он насчитывал 50 чел., к концу века — 200 чел.

В административном отношении Русское государство делилось на уезды — города с принадлежащими им землями. Затем уезды стали подразделяться на станы и волости. Наместники назначались великим князем из числа крупных феодалов. Должностные лица ведали всем управлением на местах, а также финансами и судопроизводством и служилыми людьми в городах. Они были обязаны содержать свой аппарат, имели свои военные отряды для поддержания внутреннего порядка. Административный аппарат состоял из тиунов, судей, доводчиков (лиц, осуществлявших вызов в суд) и праведчиков (судебных исполнителей).

Все местное управление базировалось на системе содержания, получившей название кормления, т. е. содержалось за счет населения.

Наряду с кормлением в конце XV в. завершается оформление второго важнейшего принципа функционирования системы управления — местничества. Многочисленное боярство, съехавшееся в Москву, упорядочивается при помощи специальных списков родословия; устанавливается порядок их старшинства, в соответствии с которым они занимают должности на службе у великого князя. На основании местничества формируется управленческий аппарат. Позже утверждение этого принципа потребовало создания специальных родословных — родословных столбцов, чтобы легитимно определять иерархическое место каждого служилого человека.[13, с.215]

Судопроизводство по Судебнику 1497 г. было разграничено на суд светский и церковный. Высшей судебной инстанцией был государь, его указы являлись важнейшим источником законотворчества. Важнейшие уголовные и политические процессы рассматривались Боярской думой. Судебные органы были двух типов: государственные и вотчинные. На местах судили кормленщики: наместники и волостели. [16]

В январе 1547 г. великий государь Иван IV официально венчался на царство и принял титул царя. Царь обладал всеми высшими полномочиями государственной власти: законодательной, судебной, исполнительной, военной.

Царь являлся наместником Бога на земле. Он вступал в свои права через особый обряд, обладал особыми знаками власти, его особа была священна. С принятием нового титула происходит переход от вассалитета к подданству

Важнейшим государственным органом управления по-прежнему являлась Боярская дума. При Иване Грозном в ее составе резко уменьшается число бояр и возрастает «худородная» часть думы: 10 бояр, 1 окольничий, 1 кравчий, 1 казначей и 8 думных дворян (бывшие дети боярские). К концу века общая численность думы достигла 30 чел. Новым элементом в составе думы были думные дьяки, что было связано и с усложнением рассматриваемых проблем, и с усилением делопроизводства.

В особо важных случаях в состав думы входил Освященный собор — митрополит с епископами, что определялось необходимостью решения проблем, находившихся на стыке государственных и церковных интересов.

Вел думу царь, но его присутствие было необязательно. Без его участия решение могло быть окончательным либо им утверждалось. По крайней мере, два типа решений нуждались в обязательном утверждении царя: местнические дела и наказания за тяжкие преступления.

При всем обширном круге вопросов, рассматриваемых думой, главным стало законотворчество. В Судебнике 1550 г. указывалось, что все новые законы нуждаются в утверждении Боярской думой. Каждый новый закон имел следующую преамбулу: «Царь указал, а бояре приговорили».[18]

Со дня коронации Ивана IV из думы выделяется комната, или ближняя дума, получившая название «избранная рада». В ее состав входили князь А. Курбский (давший ей название), князь Д. Курлятев, митрополит Макарий, священник Сильвестр и др. Возглавлял раду А. Адашев — глава Челобитного приказа, фактический координатор правительственной деятельности. Избранная рада явилась творцом всех крупнейших реформ Ивана IV.

Наряду с Боярской думой, представительным органом феодальной аристократии и администрации в XVI в. является Земский собор, важнейший институт сословно-представительной монархии. В XVI в. земские соборы созывались четыре раза. Собор созывался по решению царя, в грамотах определялись его численность и социальный состав. Не возбранялась посылка большего количества представителей, посылка меньшего числа была нарушением. Присутствовали в полном составе Боярская дума, руководители приказов, Освященный собор, руководство посадского населения. Выборными были 40 дворян и 33 представителя городского населения, но и они присылались на собор по должности или чину — перед нами руководители всех звеньев управления.

На общем собрании участников собора царь или патриарх зачитывал документ, в котором излагались обсуждаемые вопросы. Собор делился на статьи (сословные категории), члены которых после обсуждения подавали письменное мнение. Боярская дума суммировала мнения, царь утверждал соборный приговор. Собор заседал до тех пор, пока не заканчивал обсуждение вопросов. Судебник 1550 г. не определял легитимности подобных решений, но поскольку последней процедурой было соборное крестоцелование, это означало обязательство исполнять соборный приговор, что имело юридическое значение.[19, с.101-102]

Окончательно сложилась система приказов. Теперь приказы функционировали как органы центрального государственного управления с самостоятельными структурными подразделениями и многочисленным административным аппаратом. К концу XVI в. приказное управление охватило все сферы государственного и царского управления.

Все приказы можно условно разделить на три типа:

1) общегосударственные отраслевые; (поместный, разрядный, стрелецкий, пушкарский, оружейный, посольский, ямской, челобитный, разбойный, большого прихода и др.)

2) территориальные; (Владимирский, Галицкий, Московский, Димитровский, Костромской, Новгородский, Казанский и др. В их компетенцию входили сбор налогов, управление и судопроизводство в отношении служилых людей.)

3) дворцовые; (большого дворца, ловчий, постельничий, хлебный, кормовой, житный, конюшенный и др)

Приказом руководил боярин или окольничий, помощниками были стольники. Решением царя назначались в приказы, выполняли иные поручения дворяне. Делопроизводством занимались дьяки и подьячие.

Обязанности приказов не были четко регламентированы, судебная власть не была отделена от административной. Жалобы на решения приказов направлялись в Челобитный приказ, наиболее важные из них рассматривались Боярской думой и царем. По особому решению царя дела отдельных приказов подвергались ревизиям, но это происходило в исключительных случаях.[20, с.7]

Расширение системы управления способствовало регламентации служебной иерархии служилых людей. В XVI в. существовали три группы чинов: 1) чины думные — бояре, окольничие, думные дворяне, думные дьяки; 2) чины служилые московские — стольники, стряпчие, дворяне московские, жильцы; 3) чины городовые (уездные) — дворяне выборные, дети боярские дворовые и дети боярские городовые.

Временные кардинальные изменения в систему управления внесла опричнина. Страна была поделена на две части с особым управлением. Собственно в опричнину вошли до 20 городов с уездами, отдельные волости, несколько подмосковных слобод, несколько улиц в самой Москве. Верховная власть принадлежала царю, который опирался на особый двор с особыми боярами, дворецким, казначеем и т. д. Функционировала опричная дума, руководившая опричными приказами и опричным войском. Все земли, не вошедшие в состав опричнины, назывались земщиной. Во главе земщины стоял царевич Симеон Бекбулатович, при нем Боярская дума, старый московский (земский) двор, приказы, войска. Ничего кроме раскола аппарата управления и роста расходов эта реформа не дала.

В XVI в. система кормлений стала вызывать все больше нареканий со стороны как населения, так и центральной власти. Коррупция и взяточничество процветали повсеместно. Уже в Судебнике 1497 г. осуждались и карались посулы (взятки), особенно посулы должностным лицам.[16] В Судебнике 1550 г. была определена группа должностных преступлений и преступлений против порядка управления и суда: уже известные посулы, вынесение заведомо неправильного решения и казнокрадство.[18] Получила распространение практика, когда после окончания кормления все потерпевшие от произвола могли обратиться в суд, причем бывший кормленщик уже выступал как простой гражданский ответчик, и очень часто бывшие правители были вынуждены оплачивать не только судебные иски, но и судебные пошлины. Однако все эти меры были малодейственны.[13, с.224]

Для повышения эффективности управления в 1539-1541 гг. началось проведение губной реформы. С 1555 г. губные органы были введены повсеместно. Губа — территориальная единица, в пределах которой действовала юрисдикция губного старосты. В первой половине XVI в. губа в основном совпадала с волостью, иногда с отдельным посадом или селом. К концу века губа большей частью охватывала территорию уезда, а иногда и нескольких. Губное правление вводилось на основании пожалованной губной грамоты, которая предоставляла жителям данной территории право преследовать и судить преступников. В ведение губных органов передавались лихие дела (наиболее тяжкие преступления): разбой, душегубство (убийство), особые виды татьбы (воровства), поджог, тем самым резко уменьшалась компетенция кормленщиков. Возглавляли данные судебно-полицейские органы губные старосты, избиравшиеся на уездном съезде служилых людей из числа дворян и детей боярских. Их помощниками были губные целовальники, которых выбирало тягловое население, посадское и земское. Население волостей, станов, посадов и сел в помощь старостам выбирало сотских, пятидесятских и десятских, обязанных поддерживать правопорядок на своих участках.

Все судопроизводство велось в губной избе, которая находилась в уездном городе. Население было обязано обеспечить избу всем необходимым. Губной дьяк вел делопроизводство, эта должность была также выборной. Губные дьяки и целовальники допускались к работе только после принесения присяги в Разбойном приказе, причем и дьяк, и целовальник не отвечали за действия губного старосты. Губные органы создавались и в церковных землях.

Успешная реализация губной реформы предопределила полную ликвидацию системы кормлений. В 1551 г. была предпринята первая попытка полного упразднения кормленщиков, в 1552 г. Боярская дума поддержала эту идею. В 1555 г. был издан указ о ликвидации кормлений и повсеместном введении земского самоуправления.

Земская реформа проводилась в основном на территории проживания черносошных и дворцовых крестьян и посадского населения. Нового территориального деления не произошло, земские органы создавались в прежних территориальных единицах — стан, волость, город, слобода. В каждой территориальной единице земский староста. В помощь старостам избирали целовальников, окладчиков, верных голов. Главными обязанностями земских старост были судопроизводство, раскладка и сбор податей. В судопроизводство их входили гражданские и незначительные уголовные дела. На территориях, где не было губных старост, лихие дела также находились в ведении земских старост. [13, c. 230]

Делопроизводство велось в земской избе, им занимался выборный земский дьяк. Земский староста выбирался на неопределенный срок, за свою службу он получал право землевладения. Губная и земская реформы завершили процесс создания системы сословно-представительных органов. Но единого законодательства, обобщающего права и регламентирующего обязанности и подчиненность губных и земских органов, так и не было создано.[21, с.205]

Получила дальнейшее развитие и система городского управления. Бывшие городчики в XVI в. стали называться городовыми приказчиками. Приказчики назначались царем из числа военно-служилого дворянства, до 1535 г. подчинялись Разрядному приказу.

В первой половине XVI в. городовой приказчик исполнял обязанности современного военного коменданта города: занимался укреплением города, контролировал ямское и мостовое дело (дороги и мосты), состояние арсенала и т. п. К концу века функции городовых приказчиков значительно расширились: им был поручен надзор за раскладкой и сбором прямых и косвенных налогов, за состоянием царского земельного фонда в городах, они принимали участие в судопроизводстве.

В XVI в. в России сложилась система центральных и местных органов государственного управления, которая позволяла в целом успешно решать задачи в сферах административной, военной, судебной и финансовой.

После смерти Ивана IV в стране наступает кризис государственности. Реформа управления страной не была завершена: царь успел создать множество организационных структур новой власти, предельно ослабив власть старую, но новым институтам управления не хватало системности. Особо негативную роль сыграло то, что династия Рюриковичей пресеклась на сыне Грозного Федоре Ивановиче (1584-1587) и власть в стране перешла к царскому шурину Борису Годунову (1587-I605), избранному Земским собором. Лишенный должного авторитета в глазах населения, Годунов столкнулся с сопротивлением боярства, расстройством аппарата управления, нуждавшегося в сильном правителе, и неприятием его народом. На Руси начинается Смута. Восстановление государственного единства и независимости Руси было связано с избранием Земским собором нового царя и новой правящей Династии в его лице. Михаил Федорович Романов (1613-1645) стал компромиссной фигурой, способной примирить все противостоящие лагеря, так кик представители каждого из них могли надеяться при нем на выдвижение.

При первых Романовых постепенно восстанавливается система государственного управления, существовавшая до Смуты. В начале правления Романовых новая власть опиралась на земские соборы, которые заседали практически непрерывно (1613-1615, 1616-1619, 1620-1622). Высший представительный орган страны занимался формированием законодательства, изысканием средств в казну, церковными и иностранными делами. При Алексее Михайловиче роль земских соборов значительно упала, и после 1653 г. они уже не созывались. Снизилось и влияние Боярской думы. В ее состав было введено много лиц небоярского происхождения, что сделало ее подконтрольной царю. Со временем она перестает быть регулярно действующим органом и собирается редко. Ее место занимает подконтрольная ближняя дума. Так происходит постепенный отказ от сословно-представительского характера русской монархии, на который были вынуждены согласиться Романовы при воцарении, и возобновляется прерванное Смутой движение к абсолютизму. Монарх приобретает право издавать законы, что ранее было прерогативой соборов и думы. Уничтожается местничество, происходит реформа православной церкви, вызвавшая религиозный раскол. Конфликт духовной и светской власти в борьбе за гегемонию завершается поражением патриарха, государство начинает захватывать контроль над церковью.[12, с.66-67]

Складывание русского централизованного государства имело ярко выраженную специфику. Доминирующим фактором в этом процессе был внешнеполитический — получение и укрепление независимости, внутренние, социально-экономические, были недостаточно зрелыми, что, в конечном счете, привело к изменению типа феодального развития страны. Великие князья московские взяли курс на упразднение удельной системы на всей территории Руси.. Вотчинное владение начинает преобладать над удельными. Удельные князья и бояре утрачивают свою независимость перед князем и становятся его подданными. Создание такой общественной прослойки — главный организационный успех Москвы в династической войне периода завершения феодальной раздробленности. Превалирующей тенденцией развития Московского государства являлось усиление авторитарной власти великих князей и перерастание ее в самодержавную монархию. В XVI в. в России сложилась система центральных и местных органов государственного управления - приказов, которая позволяла в целом успешно решать задачи в сферах административной, военной, судебной и финансовой. Появился сословно-представительный орган – Земский собор. Но это было не отступление в сторону сословно-представительной монархии, а этап становления самодержавной власти. Проводится земская ,губная и городская реформы, отменены кормления что систематизирует и укрепляет государственность, но смерть Ивана IV не позволила до конца провести преобразования и страна была ввергнута в пучину Смуты.

2. Система государственного управления в Российской империи (XVIII – нач. XX вв.)

2.1 Реформы: от Петра I до Екатерины II

С середины XVII века сословно-представительная монархия в Русском государстве начинает постепенно трансформироваться в абсолютную монархию. Абсолютизм не был специфичен только для России — в разное время этот период прошли и страны Западной Европы. Главной особенностью формирования абсолютизма в России было то, что оно проходило на основе усиления феодальной системы

Правление Петра I (1682-1725), который первоначально царствовал вместе с братом Иваном V (1682-1696), ознаменовало собой коренную ломку старой системы государственного управления на Руси.

Завершение процесса оформления абсолютизма в России изменило статус монарха. В октябре 1721 г. после успешного окончания Северной войны (1700-1721) Сенат и Святейший Синод присваивают Петру I титул «Император, Великий и Отец Отечества».[23,с.157]

Правовой статус абсолютного монарха-самодержца был определен еще до провозглашения империи, в Артикуле воинском (1715 г.) В толковании к ст. 20 артикула отмечалось следующее: «Его Величество есть самовластный монарх, который никому на свете о своих делах ответу дать не должен; но силу и власть имеет, свои государства и земли, яко христианский государь по своей воле и благомнению управлять».[24]

Появление новых правовых норм самодержавия способствовало изменению порядка престолонаследия. До Петра I трон передавался по закону — от отца к старшему сыну. 5 февраля 1722 г. император утвердил право назначать себе преемника, тем самым воля монарха во всех сферах государственной и общественной жизни стала единственным источником закона — все указы издавались либо самим самодержцем, либо от его имени. Все государственные учреждения были обязаны исполнять решения монарха, его присутствие в любом месте и в любое время прекращало действия и изменяло субординацию любой властной структуры — высшие полномочия переходили к нему. Монарху подчинялась вся система судебной власти — его решения отменяли любые другие, он утверждал приговоры и имел право помилования, его воля была главным источником судопроизводства. Царь был верховным главнокомандующим вооруженными силами России, с 1721 г. стал юридическим главой Русской православной церкви.

Защита интересов монарха получила развитие в Артикуле воинском, где политические преступления составляли содержание ст. 3, 16, 17. На первое место среди них было поставлено любое выступление против жизни, здоровья, чести государя. Подробно говорилось об измене. Специальная ст. 17 была посвящена такому преступлению, как возмущение и бунт против царя. За нее политические преступления была установлена смертная казнь.[24]

Центральные органы управления, такие как Боярская дума и приказы, прежде чем трансформироваться в новые структуры, проделали значительную эволюцию. Боярская дума из органа, вершившего вместе с царем все важнейшие дела в государстве, к концу XVII в. превратилась в периодически созываемое совещание приказных судей. Она стала контрольным органом, наблюдавшим за деятельностью исполнительных органов (приказов) и органов местного управления.[8, c.38]

В 1711 г. с образованием Сената прекратились дальнейшие трансформации Боярской думы. Аристократический орган, основанный на принципе местничества, окончательно исчез.

Усиление абсолютизма выразилось в создании в 1697 г. Преображенского приказа, который первоначально являлся личной канцелярией царя. С 1702 г. основной функцией приказа стало расследование государственных преступлений, по терминологии того времени — дела по первым двум пунктам: измена и преступления против здоровья царя. В 1718 г. в Петербурге была создана Тайная канцелярия, имеющая функции, аналогичные функциям Преображенского приказа, и подчиняющаяся Ф. Ю. Ромодановскому. С 1725 г. приказ был переименован в Преображенскую канцелярию, в 1729 г. упразднен.

Частые и длительные отлучки царя вызывали необходимость создания органа для оперативного решения самых разнообразных текущих проблем. 22 февраля 1711 г. был образован Правительствующий Сенат[12, с.85] — вначале временный орган, замещающий царя во время отъездов. Указами от 2 и 5 марта 1711 г.[25] Сенат был преобразован в постоянно действующий высший государственный орган управления.

По указу 1722 г. «О должности Сената» в его состав вошли все президенты коллегий, однако скоро стала ясна ошибочность подобного решения. С 1722 г. в состав Сената могли входить только высшие сановники. Организационно структура Сената состояла из присутствия — общего собрания всех членов и канцелярии, осуществляющей делопроизводство, во главе с обер-секретарем. Все решения выносились присутствием только единогласно, в случае несогласия с решением любого сенатора оно было недействительным. В таком варианте сенатор был обязан письменно объяснить причину своего отказа поддержать проект. Компетенция Сената была фактически неограниченна: судебные, финансовые, военные, административные, внешнеполитические и иные функции, включая чрезвычайные события (бунты, эпидемии и т. д.).[26]

В январе 1722 г. учреждается должность генерал-прокурора. В его функции входили общий контроль за деятельностью Сената, включая законодательную сферу, руководство канцелярией, доведение до сената воли императора. Анализируя права генерал-прокурора, закрепленные «Должностью» от 27 апреля 1722 г., приходится отметить, что они не столько контролировал Сенат, сколько руководил им. Его ближайшим помощником был обер-прокурор[27]

В феврале 1722 г. при Сенате назначается герольдмейстер. Еще при создании Сената был ликвидирован Разрядный приказ, а его функции перешли к разрядному столу, который вел списки служилого сословия, проводил смотры, учитывал уклоняющихся от службы и т. п. Теперь все это находилось в ведении герольдмейстерской конторы. В 1722 г. была учреждена должность генерал-рекетмейстера. месте со штатом чиновников, подчиненных ему (рекетмейстерская контора), он курировал прохождение делопроизводства в коллегиях и правильность судопроизводства. Рекетмейстер принимал жалобы на решения коллегий, в случае нарушения законности дело доказывалось императору, после его визы — Сенату для окончательного приговора. В отдельных случаях рекетмейстер имел право обращаться к императору, а при затягивании решения важных дел — непосредственно в Сенат.

С 1722 г. с упразднением Ревизион-коллегии Сенат начал осуществлять и финансовый контроль посредством созданной при нем ревизион-конторы.[8, с.42]

В итоге Сенат стал не только и не столько органом управления, сколько высшим контрольным органом системы управления России.

Связь между губерниями и Сенатом осуществляли специальные комиссары, по два от каждой губернии, назначавшиеся губернаторами. Комиссары следили за реализацией указов Сената, собирали необходимые сведения и т. п. С созданием коллегий именно они стали связующим звеном между Сенатом и губерниями.

При Петре I завершилось многовековое противостояние церковной и государственной власти. В январе 1721 г. утвердил Духовный регламент[28], который провозглашал необходимость коллегиального, вместо единоличного, управления церковью. В феврале 1721 г. был торжественно открыт Святейший Всероссийский Правительствующий Синод — орган управления церковью, высшей властью над которым обладал монарх. Для постоянного государственного контроля в 1722 г. была учреждена должность обер-прокурора Синода, который согласно инструкции должен присутствовать на заседаниях Синода. В ведении Синода находились вопросы веры, богослужения, религиозной нравственности, толкования церковных канонов, борьбы с ересями, управление епархиями, открытие новых приходов, избрание и представление монарху кандидатов в архиереи, духовное судопроизводство и т. п.[1, с.119]

После всех реорганизаций начала XVIII в. приказная система с отсутствием четкой регламентации деятельности, параллелизмом в работе, запущенным делопроизводством, взяточничеством и казнокрадством находилась в кризисном состоянии.

Многолетняя подготовительная работа привела к реформе 1717-1720 гг., в ходе которой было упразднено большинство приказов и создана система коллегий. Указ 12 декабря 1718 г. перечисляет их в следующем порядке: 1) Чужестранных дел, 2) Камер-, 3) Юстиции, 4) Ревизион-, 5) Воинская, 6) Адмиралтейская, 7) Коммерц-, 8) Берг- и Мануфактур-, 9) Штатс-контор-коллегия. В 1721 г. была ( издана Вотчинная коллегия, в 1722 г. — Малороссийская, в 1721 г. — Духовная коллегия — Синод. По статусу Иностранная, Военная и Адмиралтейская коллегии были равны Сенату, все остальные подчинялись ему.[29, с.136]

Организационное устройство, регламентация деятельности и делопроизводство в коллегиях определялись изданным 28 февраля 1720 г. Генеральным регламентом. На основе Генерального регламента были изданы специальные для разных коллегий регламенты; не было создано регламентов Юстиц- и Вотчинной коллегий.[30]

Коллегия состояла из присутствия и канцелярии. Обычно присутствие насчитывало 11 членов: президент, вице-президент, 4 советника, 4 асессора плюс советник или ассесор-иностранец; в главнейших коллегиях иностранец назначался вице-президентом. Президент назначался императором, вице-президент и члены — Сенатом с последующим утверждением императором. Контроль за деятельностью коллегии осуществляли прокурор и фискалы. Во главе канцелярии был секретарь. Штат канцелярии состоял из актуариуса, регистрировавшего всю поступавшую документацию, регистратора, записывавшего краткое содержание поступивших документов в особые журналы, нотариуса, составлявшего протоколы заседаний присутствия. Решения принимались большинством голосов, если голоса делились поровну, то силу получала та часть, которую поддержал президент. Дела, которые коллегия не могла решить, передавались в Сенат. Коллегия могла опротестовать решение Сената, при повторном указе Сената обязана была его.[29, с.140]

Но и вновь созданные коллегии не смогли охватить все сферы управления, ряд функций оставались в ведении старых приказов — Ямского, Преображенского, другие — в ведении канцелярий, контор, палат. Дворцовыми землями управлял Приказ большого дворца, царским двором — Канцелярия дворцовых дел.

Положительными в создании новой системы центральных органов управления являлись в основном отраслевой принцип деятельности, схватывающий территорию всей империи, более высокая оперативность и эффективность, лучший контроль, четкое определение прав и обязанностей. Однако реформа проводилась непоследовательно и фактически не завершилась. Система приказов не была до конца ликвидирована, отраслевой принцип нарушался (Вотчинная коллегия — сословный орган дворянства), не было преодолено смешение судебных, финансовых функций в деятельности Берг-, Мануфактур-, Коммерц-коллегий, не соблюдалась коллегиальность.

Новое чиновничье местничество, в отличие от старого боярского, базировалась на Табели о рангах, введенной в 1722 г. Согласно Табели вводилась новая классификация армейской, штатской и придворной службы с разделением каждой на 14 рангов, или классов. Было введено право на получение личного дворянства — это право давал 14-й низший класс чинов и потомственное — 14-й класс для военных чинов и 8-й для гражданских. Основная часть документации в коллегиях оформлялась не включенными в Табель канцеляристами, подканцеляристами и копиистами.[31]

Бюрократия распалась на три основные группы: l-IV, V—XII, XIII—XIV классы, материальное положение которых отличалось так же, как раньше у бояр-вотчинников, поместного дворянства и низшей части служилого сословия. Зачисленный на службу чиновник XIV класса два месяца не получал денежного жалованья, которое, кстати, покрывало не более одной трети самых необходимых расходов на питание, одежду, обувь.

Традиционные недостатки российского управления — взяточничество, коррумпированность, беззаконие — вынудили Петра I создать новую систему контрольных органов. В указе от 2 марта 1711 г. об образовании Сената в последнем пункте учреждалась должность фискалов, указом от 5 марта вводилась высшая должность обер-фискала. Обязанностью фискалов было ведение тайного контроля за всеми лицами, государственными органами. В губерниях вводились провинциал-фискалы, в каждом городе по 1-2 городских фискала, с созданием коллежи появились коллежские фискалы. В войсках вводились армейские (до 1732 г.) фискалы во главе с генерал-фискалом, в церкви — инквизиторы во главе с протоинквизитором, были даже специальные купеческие фискалы. В случае подтверждения доноса фискал получал половину штрафа. За ложный донос фискал подлежал наказанию, как и за доносы, совершенные в корыстных целях.[20, с.25]

С 1722 г. формируется система прокурорского надзора. После создания при Сенате постов генерал-прокурора и обер-прокурора были учреждены прокуроры в губерниях, надворных судах, Синоде. В главном их функции сводились к следующему: контроль за соблюдением законности, судопроизводством и органами охраны правопорядка, включая фискалов, и содержанием преступников. Генерал- и обер-прокуроры подлежали суду императора, остальные прокурорские чины судились в Сенате.

Высшей судебной инстанцией в России являлся император — его поля была единственным источником закона. Самые важные политические и иные дела он разбирал лично или с помощью Преображенского приказа, иногда — временных канцелярий розыскных дел. При необходимости он отменял любые решения иных судебных органов. Сенат снялся судом первой инстанции при разборе преступлений высших должностных лиц, обычно по указу царя. В указе о создании Сената не определялись категории дел, подлежащих его подсудности, по крайней мере его суду подлежали сенаторы и прокурорские чины (кроме генерал- и обер-прокурора). Для всех остальных судебных органов Сенат являлся высшей апелляционной инстанцией, решения его были окончательными.[1, с.109]

Юстиц-коллегия была судом первой инстанции для всех чиновников-иностранцев, служивших в коллегиях, и для церковнослужителей по особо тяжким преступлениям, являлась апелляционной инстанцией для нижестоящих судов. Коммерц-коллегия рассматривала дела с участием иностранных купцов, выносила решения по всем морским купеческим спорным делам, а также делам, связанным с вексельным правом.[5, с.183-184]

Камер-коллегия с 1722 г. занималась разбором дел о хищениях государственных средств, Мануфактур-коллегия судила фабрикантов, заводчиков, их детей, приказчиков и мастеровых (кроме государственных и уголовных дел). Вотчинная коллегия рассматривала так называемые спорные дела — установление путем следствия и суда земельных прав, оспариваемых разными владельцами. Синод, как мы указывали, разрешал дела лиц духовного звания.

В апреле 1713 г. указом царя при губернаторах создаются ландраты (советы дворян), судопроизводством занимались ландрихтеры. В их обязанности до 1719 г. входил суд над уездным сельским населением, они выводились из-под юрисдикции губернатора и судились в Сенате. В январе 1719 г. территория страны была поделена на 11 судебных округов гофгерихтов, из них только пять совпадали с губерниями, в трех губерниях (Петербургской, Рижской и Сибирской) было по два округа, в Архангельской и Астраханской их не было.[1, с.111]

В каждом округе создавался надворный суд. Надворные суды были коллегиальными и состояли из президента, вице-президента и нескольких членов. Фактически суд не отделялся от администрации — в семи округах председателями были назначены губернаторы и вице-губернаторы. Надворный суд являлся первой инстанцией судопроизводства для иногородних и лиц, не имевших недвижимости в губерниях. Он рассматривал уголовные и гражданские дела, должностные преступления, утверждал приговоры нижних судов в случае вынесения высшей меры наказания. Обвинителем выступал фискал, с 1720 г. за соблюдением законности в судах наблюдал прокурор. Надворный суд был также кассационной инстанцией для всех нижних судов. Нижние суды были двух типов: коллегиальные — провинциальные, созданные в наиболее крупных городах во главе с обер-ландрихтерами и несколькими асессорами, и городовые или земские в небольших городах с уездами, где судопроизводством занимался один человек — обер-ландрихтер. Нижние суды рассматривали основную массу гражданских и уголовных дел. Городское население судилось в магистратах; высшим органом был Главный магистрат.

Система местного управления с ее неэффективностью, неопределенностью функций, отсутствием четкой территориальной и ведомственной регламентации нуждалась в кардинальных переменах. Создается новая единица местного управления — губерния. В декабре 1708 г. указом «Об учреждении губерний и о расписании к ним городов» вся страна была поделена на 8 губерний: Ингерманландская, Московская, Киевская, Смоленская, Архангельская, Казанская, Азовская и сибирская. В 1711 г. создается Воронежская, в 1713 г. — Рижская, в I 714 г. — Нижегородская и Астраханская губернии.[32, с.95]

Во главе губерний были губернаторы, Петербургскую и Азовскую возглавляли генерал-губернаторы. Губернаторы выполняли административные, полицейские, финансовые, судебные функции и были командующими войсками в руководимых губерниях.[5, с.179]

Губерния делилась на уезды во главе с комендантами. В штат управления губернии входили: вице-губернатор, обер-комендант (военное управление), обер-комиссар (денежные сборы), обер-провиантмейстер (продовольственные сборы), ландрихтер (судопроизводство). Власть губернатора была ограничена созданными в 1713 г. ландратами — советами дворян численностью от 8 до 12 чел. в зависимости от величины губернии. В составе ландрата губернатор действовал как президент коллегии, располагая двумя голосами. С 1711 г. уезды начали объединяться в более крупные единицы — провинции. В 1715 г. провинциальное и уездное деление губерний было упразднено и образована новая единица — доля (5536 дворов), Все провинциальные и уездные органы были ликвидированы, долями управляли ландраты (финансовая, полицейская, судебная власть). Всего было создано 146 долей.[32, с.101]

Создание системы коллегий и введение подушной подати привели к новой реформе местного управления. В 1719 г. все губернии были разделены на 45 провинций, вскоре их число достигло 50, долевое деление было упразднено. Центральные провинции возглавили губернаторы и вице-губернаторы, остальные — воеводы. По инструкции 1719 г. на воевод были возложены финансовые, полицейские и отчасти военные (расквартирование войск) функции. Воевода возглавлял провинциальную канцелярию, в штат которой входили надзиратель сборов, казначей, провиантмейстер и др.

Провинции делились на округа — дистрикты, во главе которых стояли земские комиссары, назначаемые Камер-коллегией. Комиссар выполнял функции, аналогичные функциям воеводы, но главнейшей была фискальная. С 1723 г. появилась новая единица — полковой дистрикт, не совпадающая ни с каким административно-территориальным делением. В него входило определенное количество тяглового населения, оплачивающего содержание полка. Во главе полкового дистрикта был комиссар, выбираемый из местного дворянства, который отвечал за подушные сборы и рекрутские наборы.

Администрация провинций подчинялась коллегиям. Четыре коллегии (Камер-, Штате-, Юстиц-, Вотчинная) имели на местах собственный аппарат.

В ходе губернской реформы в крупных городах по-прежнему действовала особая система управления. В 1699 г. посадское население выбирало из своей среды бурмистров, объединяющихся в бурмистерские избы во главе с президентом. Бурмистерские избы подчинялись Бурмистерской палате или Ратуше — центральному органу в Москве.[32, с.210]

В 1718-1724 гг. была проведена реформа городского сословного самоуправления. Регламент Главного магистрата делил горожан (кроме дворянства, духовенства и иностранцев) на две гильдии: к первой относились крупные купцы, доктора, живописцы, аптекари и некоторые другие, ко второй — мелкие торговцы и ремесленники. Вторая гильдия распределялась по цехам. Все остальное население причислялось к подлым людям, которые признавались гражданами.[33, с.290]

Бурмистерские избы были заменены городовыми магистратами (регламент утвержден в 1724 г.). Все городское население избирало бурмистров (бессрочно); присутствие магистрата (президент, бурмистры и ратманы) — только члены первой гильдии. В компетенции магистратов находились: гражданское и уголовное судопроизводство, финансовые обязанности (раскладка и сбор государственных налогов), содержание полиции, строительство школ, богаделен, госпиталей, сиротских домов и т. п. Магистраты не подчинялись губернаторам и воеводам, но выполняли решения некоторых коллегий, например Камер-коллегии. [12, с.77].

Городовые магистраты подчинялись Главному магистрату, который контролировался Сенатом, т. е. действовал на правах коллегии.

Петр I не указал перед смертью имя своего наследника. По закону, принятому императором, в этом случае наследниками его были внук Петр Алексеевич и дочь Елизавета. Колебания окружения царя-реформатора были прерваны вооруженным выступлением гвардии, возглавляемой А. Д. Меньшиковым, в результате чего императрицей была провозглашена вдова Петра Екатерина I (1725-1727).

В ее правление кризис в не достроенной Петром системе управления усугубился и грозил привести к тотальному кризису власти. Екатерина, не обладавшая волей своего предшественника, для обуздания управленцев вынуждена была сформировать Верховный тайный совет, к которому фактически перешла вся полнота государственной власти. Лидер совета А. Д. Меньшиков стал фактическим правителем государства.[5, с.20]

Верховный тайный совет отменил местные органы власти, введенные Петром I. Была реорганизована система коллегий, изменено административно-территориальное деление в сторону ослабления независимости органов управления. Тайный совет собирался учредить в России ограниченную монархию и попытался оговорить вступление на престол Анны Иоанновны (1730-1740) специальными условиями, вынуждающими ее считаться с дворянской аристократией. Попытка эта провалилась, и Верховный тайный совет был разгромлен.[22, с.77]

Полномочия по государственному управлению были переданы кабинету министров, а фактическим правителем государства стал фаворит императрицы Бирон. Именно он и был назначен ею регентом при малолетнем наследнике Иване VI (1740-1741), который унаследовал российский престол еще в младенчестве. Уже спустя две недели после смерти императрицы он был свергнут, и регентская власть перешла к матери юного императора — Анне Леопольдовне.

Ее правление тоже оказалось недолгим: новый дворцовый переворот возвел на престол Елизавету Петровну (1741-1761). При Елизавете были полностью восстановлены результаты реформ Петра Великого: воссоздана прежняя роль Сената, некоторые упраздненные Верховным советом коллегии и Канцелярия ее величества.

Елизавете наследовал ее племянник Петр III (1761-1762), основным фактом правления которого стало издание Манифеста о даровании вольности и свободы всему российскому дворянству. Этим документом дворяне были освобождены от обязательной военной службы.

Результатом кризисных тенденций государственной системы стал очередной властный переворот, завершивший правление Петра III воцарением Екатерины II.

Правление Екатерины II (1762-1796) ознаменовалось новыми реформами государственного управления. Несмотря на явное стремление Екатерины следовать политической линии Петра Великого, преемственность между ними была довольно условная. Череда важнейших административных преобразований направляет Российскую империю по пути просвещенного абсолютизма.

Главной идеей Екатерины становится верховенство закона на всем пространстве империи. Императрица предпринимает попытку разработать системное законодательство, охватывающее все сферы деятельности государства. При Екатерине складывается законодательство современного типа: тексты законов пишутся не вольным языком, а строгими юридическими формулировками. Законы перестали носить сумбурный характер, их продумывали и разрабатывали постатейно, имея в виду процедуру их реализации.[5, с.223]

В 1763 г. Сенат превращается в высшее административно-судебное учреждение, состоящее из шести департаментов: первый ведал государственными финансами и секретным делопроизводством, второй – собственно судебными делами (надзором, обобщением практики, кадровым подбором, пересмотром дел), третий ведал делами провинций (администрацией, финансами), четвертый – военными делами, пятый – местной администрацией, шестой – местными судами. Вследствие этого его роль в управлении государством сводится к минимуму.[8, с.51]

В 70-80-х гг. XVIII большая часть коллегий ликвидируется или преобразуется, но в 1796 г. они вновь восстанавливаются с введением в них принципа единоначалия, во главе каждой стоял директор. Централизация и бюрократизация государственного аппарата достигают предела, он представляет собой закрытую самодостаточную систему.

В 1775 г. началась реформа регионального управления. Согласно новому устройству государства население империи разделялось по губерниям без учета этнической принадлежности, географических условий, экономической целесообразности или общности истории, а только на основании численности. В состав губернии входили 300-400 тыс. жителей, губернии состояли из уездов по 20-30 тыс. чел. Показательно, что этим Екатерина пыталась окончательно ликвидировать саму возможность автономизации и упростить налоговую политику.[34, с.59]

Первое происходит благодаря тому, что новое деление полностью игнорирует всю предшествующую историю региона: прежние национальные автономии либо делятся на части, либо включаются в состав новых территориальных образований вместе с исконно русскими землями. Региональный национальный сепаратизм был дезорганизован.

Наряду с губернаторами к первым лицам губерний теперь относились генерал-губернаторы и дворянские предводители. Созданием выборных представителей местного дворянства и разделением административных и военных функций Екатерина II стремилась не допустить сосредоточения власти в регионе в одних руках.

При Петре I произошли большие преобразования в областях государственного управления России. Была проведена реформа центральных органов управления, приказы были заменены коллегиями. Положительными в создании новой системы центральных органов управления являлись в основном отраслевой принцип деятельности, схватывающий территорию всей империи, более высокая оперативность и эффективность, лучший контроль, четкое определение прав и обязанностей. Однако реформа проводилась непоследовательно и фактически не завершилась. Система приказов не была до конца ликвидирована, отраслевой принцип нарушался (Вотчинная коллегия — сословный орган дворянства), не было преодолено смешение судебных, финансовых функций в деятельности Берг-, Мануфактур-, Коммерц-коллегий, не соблюдалась коллегиальность. Создан Сенат, который стал не только и не столько органом управления, сколько высшим контрольным органом системы управления России, подконтрольный императору. Бесспорно, введение новых центральных органов управления, более упорядоченная и контролируемая их работа способствовали повышению эффективности деятельности всего государственного аппарата. Реформы Петра I преследовали ряд целей: сосредоточение всей полноты власти у монарха, появлению бюрократического аппарата, исполняющего волю монарха, унификация управления в различных областях деятельности, наличии полиции и армии, наличие единого регламента несения службы. Это все в большей части и было сделано. Петру I удалось создать сильное современное государство, с которым начали считаться во всем мире. Но отсутствие приемника и неразбериха в престолонаследии не позволили до конца довершить начатые реформы, начался период дворцовых переворотов, итогом которого стало расшатывание системы государственного управления в России, усиление влияния аристократических группировок, всевластие губернаторов на местах, сепаратизм во вновь ставших автономными регионах, распространение фаворитизма. И только при Екатерине II ситуация нормализовалась.

**2.2 Государственное управление в Российской империи в годы ее расцвета**

После смерти Екатерины II на престол взошел Павел I (1796-1801). Он начинает очередную реформу государственного управления, призванную покончить с последствиями деятельности предшественницы. Своей целью новый император определял восстановление управляемости империи после децентрализации и либерализации, предпринятых Екатериной. Он укрепляет трон, вводя единый порядок престолонаследия и отменяя право императора назначать наследника, что останавливает череду дворцовых переворотов. Он упраздняет многие привилегии дворянства и восстанавливает для них телесные наказания. Для искоренения вольнодумства Павел I запрещает ввоз в Россию иностранных книг, въезд в империю иностранцев и выезд российских граждан за рубеж. Ослабляется крепостное право, помещики не могут заставлять крестьян работать в воскресенье, барщина ограничивается тремя днями в неделю.

Восстанавливаются упраздненные Екатериной коллегии, прежде всего «экономические», государство вновь начинает активно вмешиваться в деятельность промышленников. Снова предельно централизуется государственный аппарат, в котором правитель пытается внедрить беспрекословное подчинение и отсутствие всякого самоуправления. Подобные реформы значительно ущемляли положение дворянства, которое смогло за время относительной слабости власти добиться частичной свободы от государевой службы и стать самодостаточной общественной прослойкой. Это привело к очередному дворцовому перевороту и свержению Павла.

Александр I (1801-1825) начинает реформу государственного управления с отмены ограничений дворянской вольности, осуществленных Павлом. Он также снимает ограничения на въезд и выезд граждан за рубеж, ввоз в страну книг. Жалованная грамота Екатерины восстанавливается в полном объеме.[5, с.236]

В 1802 г. была начата министерская реформа, которая проходила в 2 этапа: первый - министерская реформа 1802 - 1811 гг. и второй - завершение правового оформления министерской системы управления относится к 1811 - 1832 годам.[35, с.96]

8 сентября 1802 г. были изданы манифест "Об учреждении министерств".[36] В соответствии с манифестом учреждались первые 8 министерств: военных сухопутных сил, военных морских сил, иностранных дел, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции и народного просвещения. Коллегии и часть коллежских учреждений были распределены по министерствам и подчинены власти определенного министра. Каждый обязывался представлять через Сенат ежегодный отчет о деятельности своего ведомства. После рассмотрения Сенатом он вместе с докладом и мнением последнего подавался императору. Начало министерской реформы затронуло учреждения коллежской системы управления в минимальной степени: большая часть была переподчинена власти определенного министра, с сохранением организационного устройства и практически в неизменном виде порядка делопроизводства. Остальные учреждения коллежской системы вообще не были затронуты манифестом 8 сентября 1802 г. Фактически, коллегии и коллежские учреждения стали той организационной основой, на которой и стала формироваться министерская система. В течение начального периода министерской реформы - в 1802- 1810 гг. - министры действовали в своеобразном правовом вакууме, так как кроме манифеста и указа 8 сентября 1802 г., не было других законодательных актов, регламентировавших их деятельность.[35, с.98-99]

"Общее учреждение министерств" 25 июня 1811 г.[37] стало главным и определяющим законодательным актом министерской реформы. Оно состояло из двух частей - "Образование министерств" и "Общий наказ министерствам". (401 параграф) и приложения - "Формы письмоводства". "Образование министерств" определяло общее разделение государственных дел и предметы ведения каждого министерства и каждого главного управления, во многом текстуально повторяя положения манифеста от 25 июля 1810 года. Им устанавливалось единое общее организационное устройство центральных органов управления. Министерство возглавлялось министром и его заместителем - товарищем. При министре состояли канцелярия и совет министра. Аппарат министерства состоял из нескольких департаментов, делившихся на отделения, которые в свою очередь, делились на столы. Устанавливался жесткий принцип единоначалия. Министр подчинялся императору, назначался и смещался по его выбору. Непосредственно министру подчинялись директора департаментов и канцелярии, директорам департаментов подчинялись начальники отделений, последним - столоначальники.[35, с.99]

Вместе с завершением распространения "Общего учреждения министерств" была закончена ликвидация последних коллегий и коллежских учреждений, продолжавших действовать после 1811 года. В 1812 г. была упразднена Военная коллегия, в 1819 г. - Экспедиция государственных конских заводов, в 1827 г. Адмиралтейств-коллегия. В 1832 г. прекратили свое существование Коллегия иностранных дел и Юстиц-коллегия Лифляндских и Эстляндских дел.[35, с.100]

В 1810 г. в качестве высшего законодательного органа, разрабатывающего законопроекты, позже утверждаемые императором, был создан Государственный совет. Председателем Государственного совета являлся император. Численность органа колебалась от 40 до 80 членов. Члены Совета назначались императором или входили в него по должности (министры). Государственный совет состоял из пяти департаментов: департамент законов, дел военных, дел гражданских и духовных, государственной экономии и дел Царства Польского. Работа осуществлялась либо в форме департаментских заседаний либо в форме общих собраний.[8, с.71]

С 20-х гг. XIX в. Государственный совет утрачивает монополию на законотворчество. Эта работа с 1826г. сосредотачивается в Собственной Его Величества канцелярии, ставшим органом, возглавляющим всю систему центральных отраслевых органов управления. Канцелярия состояла из шести отделений: первые три были образованы в 1826 г., четвертое – в 1828 г., пятое – в 1836 г., и шестое – в 1842 г.

Первое отделение контролировало деятельность министров, готовило законопроекты, ведало назначением и увольнением высших чиновников. Второе занималось кодификацией и обобщением юридической практики. Третье занималось борьбой с государственными преступлениями. Четвертое занималось благотворительными учреждениями и женскими учебными заведениями. Пятое специально было создано для подготовки проекта реформы по управлению государственными крестьянами. Шестое занималось подготовкой материалов, относящихся к управлению территорией Кавказа.

После создания новых центральных органов управления окончательно определилась роль Сената – он утвердился как высший судебный орган государства. Синод вышел из-под контроля Сената и стал подконтролен лично императору. Кроме того, Николай I часто создавал особые секретные комитеты, подчиненные лично ему и не входившие в официальную структуру власти.[5, с.244]

Николай I значительно усиливает бюрократический аппарат на местах. Представительство дворянства расширяется, но его прерогативы уменьшаются. Можно, вслед за многими историками, расценивать это как усиление военно-полицейского правления в империи. Но вместе с тем несомненно, что управляемость государства в то время выросла. Очень осторожный в своих преобразованиях, этот монарх доводит систему управления губерниями до полного совершенства. Все дальнейшие преобразования системы не имели принципиального значения для ее институциональной определенности. Развитие губернской системы теперь происходит экстенсивно, а не интенсивно: новые территории осваиваются, но старое управление не меняется.

В правление Николая I была проведена первая последовательная кодификация законов Российской империи. Результатом этого труда стали Полный свод законов Российской Империи (1830) и Свод законов Российской Империи (1832). Создание этих документов упорядочило отечественное законодательство, привело к формированию в нем отдельных законодательных отраслей, обеспечило возможность для появления юристов.[5, с.256]

Правление Александра II (1855-1881) ознаменовалось значительной либерализацией политического устройства страны. Реформы царя-освободителя охватили практически все области функционирования государственного аппарата.

В 1861 г. Александр II отменяет крепостное право, чем радикально изменяет хозяйственную ситуацию в империи.

Важнейшим структурным элементом устойчивой губернской системы власти были сословное представительство и институт губернских предводителей. Стремясь уравнять права различных сословий, Александр подрывает положение дворянства в качестве главной опоры имперской власти на местах. Однако иные сословия российского общества не имели столь мощного влияния, как дворянство, а потому и не были способны заменить его в роли координатора и соправителя для губернатора. Размывается экономическая база старого господствующего сословия, но в отличие от Западной Европы, где на смену дворянству приходит сильная буржуазия, в России этого не случается. К счастью для империи, обнищание дворянства происходит достаточно медленно, а потому и падение его влияния затягивается.

В 1863 г. университеты получают права автономии, утверждаются выборность всех административных должностей, самостоятельное ведение учебными, научными и административно-финансовыми делами. В 1864 г. школьная реформа позволила получать среднее образование представителям всех сословий. В 1865 г. была отменена предварительная цензура в средствах массовой информации.

Накануне реформ был учрежден высший государственный орган – Совет министров, в который вошли в качестве членов председатели Государственного совета и комитета министров, министры. Председательствовал император

В 1862-1867 гг. страна была поделена на военные округа. В 1874 г. рекрутские наборы заменяются всеобщей воинской повинностью. В результате земской (1864), судебной (1864) и городской (1870) реформ суд был отделен от административной власти, было провозглашено равенство всех перед ним, установлена прокурорская власть и создана четкая система судебных инстанций. В процессе подготовки первой российской конституции, предусматривавшей создание представительного собрания, император Александр II был убит.[12, с.144-145]

Эпоха правления Александра III получила название «эпоха контрреформ», либеральный период развития государственности заканчивается. Александр III (1881-1894) ограничил самостоятельность выборных органов (1881), ужесточил цензуру (1882), ликвидировал университетскую автономию (1884), ограничил несменяемость судей (1885) и гласность судопроизводства по некоторым видам дел (1887), отменил прием в гимназии детей низших сословий (1887). Проводится ряд мер, ограничивающих крестьянское (1889), земское (1890) и городское (1892) самоуправление.[5, с.286-295]

Сохранились основные органы власти, сформировавшиеся в первой половине XIX в. Государственный совет играл весьма важную роль в подготовке реформ в правление Александра II, но при Александре III из-за сложившейся практики назначать в этот орган ушедших в отставку сановников и членов императорской семьи его значение стало падать. Комитет министров начинает вытеснять его из сферы реального управления.

В 1861-1882 гг. также существовал Совет министров, объединявший руководителей высших органов власти и близких к императору лиц, но, не имея четкого набора функций, он не вписался в систему государственного управления и был упразднен.

Развитие судебной системы привело к ограничению сферы деятельности Сената, за ним сохранились апелляционные и кассационные функции по уголовным, гражданским и межевым делам, а также функция толкования законов. В составе Канцелярии его величества остается только отделение гражданских дел, второе отделение передается Государственному совету, третье упраздняется, а четвертое выделяется в отдельную канцелярию. Число высших комитетов значительно сокращается, так как официальные органы власти начинают достаточно успешно выполнять их функции. Постепенно устанавливается правовое пространство российской государственности.

Правящие в первой половине XIX в. Александр I и Николай I в очередной раз преобразовали аппарат государственного управления с целью достижения его максимальной эффективности. Направления реформ двух этих правителей были совершенно разными. Александр стремился создать более целесообразную структуру и либерализовать общественные отношения, в то время как Николай пытался достичь правовой регламентации работы каждого элемента управленческого аппарата. Николай II курс либеральных реформ, но смерть не позволяет исполнить задуманное. Самой его большой заслугой является отмена крепостного права. Александр III наоборот проводит ряд контрреформ, которыми откладывает решение важных задач государственного управления(конституция, парламент).

2.3 **Государственное управление в России в начале XX в.: от монархии к республике**

Прежняя система государственного управления Российской империи сохранилась практически в неприкосновенности в первые годы правления императора Николая II (1894-1917). Радикальному изменению она была подвергнута в 1905 г. в результате общественного недовольства, вылившегося в первую русскую революцию. До этого значительные изменения коснулись только управления экономикой. В результате реформ С. Ю. Витте была построена эффективная система непрямого управления общественным хозяйством. При помощи налоговой политики этот министр смог стимулировать экспорт российской продукции, за счет перехода от прямых налогов к косвенным значительно пополнил государственный бюджет. В 1897 г. с введением «золотого стандарта» рубль стал конвертируемой валютой. Железные дороги были выкуплены казной, активно привлекался в российскую экономику иностранный капитал. Предпринимались первые попытки разрушить крестьянскую общину, сделать так, чтобы у крестьян преобладали собственнические интересы.[1, с.290]

Революция 1905 года привела к превращению неограниченной самодержавной власти в конституционную монархию, однако пережитки неограниченного самодержавия сохранились во многих областях жизни.[8, с.104]

На пути конституционного строительства в России важнейшими вехами стали: создание Государственной думы и Манифест об усовершенствовании государственного порядка[38], провозгласивший: 1) даровании свободы совести, слова, собраний и союзов; 2) привлечение к выборам широких слоев населения; 3) обязательный порядок утверждения Государственной думой всех издаваемых законов.

Основные законы 23 апреля 1906 г., определившие двухпалатную парламентарную систему, но сохранившие весьма широкие пределы для императорской власти. В Основных законах отмечалось, что вместе с Думой и Государственным советом император осуществляет законодательную власть, но без императорского утверждения ни один закон не приобретает силы.[39]

Государственный совет был преобразован в феврале 1906г., а в апреле ему был придан государственно-правовой статус второй парламентской палаты. Новая структура Совета состояла из общего собрания, двух департаментов, двух присутствий и канцелярии.

В октябре 1905 происходит реорганизация Совета министров – он становится постоянно действующим органом. Функции упраздненного комитета министров предавались частично Совету министров, частично Государственному совету. Министры были ответственны только перед царем и им же назначались.

В период революции оживилась деятельность первого и второго департамента Сената, а в связи со столыпинской аграрной реформой – деятельность аграрного департамента. Вместе с тем Сенат все более и боле подчиняется Министерству юстиции.

Происходили перемены в положении отдельных ведомств. Объединение ведомств с другими министерствами привело к появлению Совета государственной обороны. Департамент полиции и отделения жандармерии фактически не подчинялись Министерству внутренних дел.[8, с.107]

20 февраля 1906 г. вышло Учреждение Государственной думы, в котором определялась ее компетенция: предварительная разработка и обсуждение законодательных предложений, утверждение государственного бюджета, обсуждение вопроса о строительстве железных дорог и учреждении акционерных обществ. Дума избиралась на пять лет. Депутаты Думы были неподотчетны избирателям, их отстранение могло осуществляться Сенатом, Дума могла распускаться досрочно императором. С законодательной инициативой в Думу могли входить министры, комиссии депутатов и Государственный совет.[40]

Одновременно Учреждением было принято новое положение о Государственном совете, который был реформирован и стал верхней палатой, обладающей теми же правами, что и Дума. Все законопроекты принятые Думой, должны были затем поступать в Государственный совет и лишь в случае принятия их Советом представляться на утверждение императора. Половину реформированного Государственного совета составляли выборные члены, половину – члены по высочайшему назначению, председатель и вице-председатель ежегодно назначались императором.

В избираемую часть Совета входили представители от духовенства, Академии наук и университетов, от земских собраний, от дворянских обществ, от торговли и промышленности (всего 98 членов). Такое же число членов ежегодно назначались императором во вторую часть Совета из высших государственных сановников. Одно и тоже лицо не могло быть одновременно членом Государственной Думы и Государственного совета.

23 апреля 1906г. были изданы Основные государственные законы. Изменения в них могли осуществляться только по инициативе императора, но не Думы или Совета. В 1 гл. была дана формулировка верховной власти: Императору Всероссийскому принадлежит верховная самодержавная власть. Власть управления также принадлежала императору во всем е объеме, но законодательную власть император осуществлял в единении с Государственным советом и Государственной Думой и никакой новый закон не мог быть принят без их одобрения и вступить в силу без одобрения императора. Однако ст. 87 Основных законов предоставляла возможность императору по предоставлению Совета министров принимать указы законодательного характера в случаях, когда имелась такая необходимость, а сессия Думы и совета прерывалась. Но после открытия законодательной сессии в течении двух месяцев такой указ должен был вносится на одобрение Думы, иначе он автоматически прекращал свое действие.[39]

Не подлежат обсуждению Государственной Думой и Государственным советом вопросы об исключении или сокращении платежей по государственным долгам, о кредитах Министерству двора, о государственных займах.

Источник будущих коллизий был заложен в самом устройстве Основных законов, давших Государственному совету одинаковые законодательные права с Думой. Состоявший наполовину из высших чиновников, Государственный совет был консервативным органом, постоянно сдерживающим либеральные порывы Государственной Думы.

I Государственная дума просуществовала всего 72 дня, II Государственная дума — 102 дня, в интервалах между их избранием и роспуском император владел правом единоличного издания законов, чем и пользовался для противодействия засевшему в думе левому большинству, подталкивающему государство к дезорганизации и анархии.[5, с.346]

Вместе с манифестом о роспуске II Думы было опубликовано новое Положение о выборах.[41] Изменение избирательного закона было проведено с очевидным нарушением Манифста 17 октября 1905 г., который подчеркивал, что никакие новые законы не могут приниматься без одобрения Государственной думой.

Новый избирательный закон значительно урезал представительство окраин – Польши, Кавказа, Средней Азии. Возросло число выборщиков от землевладельческой курии, сократилось от крестьянской. Городская была разделена на две: в первую входили цензовые элементы.

Выборы, проведенные на основе нового избирательного закона, дали большинство в Думе Союзу 17 октября и консервативным политическим элементам. Только III Государственная дума, избранная по измененному регламенту, оказалась способной на конструктивное сотрудничество с властями. Именно в период ее существования (1907-1912) были приняты основные законы, обеспечившие поступательное развитие российского общества, прерванное Первой мировой войной. Столыпинская аграрная реформа освободила крестьянство от власти общины и вывела из состояния кризиса сельское хозяйство, но результатам этой деятельности не суждено было реализоваться.

Во время войны управление государством значительно изменилось. Вся полнота власти перешла к руководству военных округов и генерал-губернаторам, что практически полностью парализовало губернскую систему управления. Император, взявший на себя командование войсками, фактически устранился от управления государством, что привело к «чехарде министров» в ведущих ведомствах и, как следствие, потере Советом министров управления над страной. Два надежнейших механизма управления Государством фактически не функционировали. Вместо этого в условиях чрезвычайного положения были созданы военно-промышленные комитеты, ротировавшие различные сферы жизни государства в интересах фронта. Обилие этих комитетов вносило дополнительную дезорганизацию.[42, с.250]

К тому времени достаточно большие полномочия получили автономные региональные образования в составе Российской империи. Во время войны их органы власти стали источниками сепаратизма. Завершающим аккордом государственного развала стал роспуск IV Государственной думы, последовавший 25 февраля 1917г

Февральская революция ускорила агонию Государственной думы, 27 февраля частное совещание думы (около 200 чел.) избрало Временный комитет, который взял на себя полномочия главного исполнительного органа в столице. Важнейшим его шагом было создание Временного правительства. Дальнейшее существование Государственной думы и ее ликвидация объясняются несоответствием юридического статуса, политической роли этого органа той ситуации, которая сложилась в стране. Частные совещания Государственной думы трансформировались в Совет общественных деятелей, что означало окончательное правовое вырождение думы, превращение ее из законодательного в чисто общественный орган. В мае 1917 г. Временным правительством была упразднена назначаемая часть Государственного совета, 6 октября был официально провозглашен роспуск обеих палат думы.[20, с.80]

Политическая культура российского общества подразумевала под властью самодержавие, поэтому Временное правительство превратилось в высший орган государственной власти в сфере законодательства, контроля и управления, подменив собой Государственную думу и подчинив себе Сенат, Синод и Особые совещания. Ликвидация самодержавия, игравшего интегрирующую роль в российской государственности, и Государственной думы — общенационального представительного органа, двоевластие, задержка с созывом Учредительного собрания привели к кризису власти, выразившемуся в создании трех коалиционных правительств: 5 мая, 24 июля, 25 сентября 1917г. В партийном отношении наблюдался процесс усиления в правительстве социалистических партий.

Министерство императорского двора и уделов было упразднено, кабинетские и удельные земли передавались в Министерство земледелия, предприятия — в Министерство торговли и промышленности, здания и сооружения — в Министерство внутренних дел.

Министерство внутренних дел претерпело радикальные преобразования: были ликвидированы Штаб отдельного корпуса жандармов, Главное управление по делам печати; Департамент полиции был переименован в Главное управление по делам милиции, в составе которого осведомительный отдел фактически занимался политическим сыском. Разведка и контрразведка объединялись с армейской и передавались Главному управлению Генерального штаба, уголовный розыск был предан в Министерство юстиции, в столице в июле было создано Управление уголовного розыска. В марте 1917 г. в министерстве был открыт отдел по делам местного управления и создано Особое совещание по местной реформе, занимающееся подготовкой реформ самоуправления.[20.с.83]

При Министерстве юстиции была создана Чрезвычайная следственная комиссия по расследованию должностных преступлений бывших министров и других высших должностных лиц (председатель Н. К. Муравьев). Комиссия функционировала до Октябрьского переворота, некоторые допросы (руководителей политического сыска, приближенных Николая II) носили сенсационный характер. Однако арестованные не были преданы суду, главным наказанием являлось моральное осуждение.

В марте 1917 г. при Временном правительстве было образовано Юридическое совещание (председатель Ф. Ф. Кокошкин) для обсуждения «вопросов публичного права, возникающих в связи с установлением нового государственного строя». Совещание подготовило ряд проектов, обеспечивающих сохранение правовых традиций и юридической практики. Одним из наиболее значимых был проект «Об организации исполнительной власти при Учредительном собрании», где Учредительному собранию предлагалось избрать временного президента республики, который являлся бы главой государства и правительства.[20 с.84]

В марте 1917 г. было образовано Особое совещание по подготовке закона о выборах в Учредительное собрание. Однако переговоры с Петроградским Советом рабочих и солдатских депутатов о его составе затянулись на два месяца, и первое заседание особого совещания состоялось 25 мая. В июне было решено назначить выборы в Учредительное собрание на 17 сентября. В августе начала работать Всероссийская по делам о выборах в Учредительное собрание комиссия. Составление списков избирателей в основном завершилось в сентябре, выборы были перенесены на ноябрь, что явилось принципиальной ошибкой, имевшей огромные негативные последствия для Временного правительства.

Резкое ухудшение социального положения в стране, конфронтационные действия Советов вынудили Временное правительство пойти на ряд мер, усиливающих консолидацию поддерживающих его сил. По инициативе правительства 12-15 августа в Москве было проведено Государственное совещание. На совещании присутствовало около 2,5 тыс. делегатов, представляющих торгово-промышленную буржуазию, армию, Советы, земства, кооперацию, интеллигенцию, духовенство, Государственную думу. Совещание приняло ряд непопулярных мер по обеспечению правопорядка в стране (ограничение деятельности Советов, солдатских комитетов, введение смертной казни в тылу и т. д.). Спровоцированный 25 августа так называемый корниловский псевдомятеж привел не только к усилению эрозии правосудия и правосознания, но и к утрате поддержки Временного правительства армией. 1 сентября Россия была объявлена республикой.[1. с.330]

По инициативе Всероссийского центрального исполнительного комитета Советов рабочих и солдатских депутатов и Исполкома Советов крестьянских депутатов 14 сентября в столице было созвано Демократическое совещание с целью укрепления государственной власти и контроля за деятельностью правительства. 1582 делегата от советов, профсоюзов, армии одобрили коалицию с основной партией власти — Конституционно-демократической. В итоге было создано последнее коалиционное Временное правительство. Совещание избрало новый представительный орган — Временный совет республики, позднее названный Предпарламентом.[43, с.149]

По инициативе Всероссийского центрального исполнительного комитета Советов рабочих и солдатских депутатов и Исполкома Советов крестьянских депутатов 14 сентября в столице было созвано Демократическое совещание с целью укрепления государственной власти и контроля за деятельностью правительства. 1582 делегата от советов, профсоюзов, армии одобрили коалицию с основной партией власти — Конституционно-демократической. В итоге было создано последнее коалиционное Временное правительство. Совещание избрало новый представительный орган — Временный совет республики, позднее названный Предпарламентом.

После Февральской буржуазно-демократической революции были упразднены должности генерал-губернаторов, губернаторов, градоначальников, полицмейстеров, исправников, земских начальников. Их функции были переданы губернским, городским и уездным комиссарам Временного правительства и их аппаратам. Положение о комиссарах было утверждено 25 сентября. К этому времени в составе губернских комиссаров было 37 % эсеров и 21 % меньшевиков.[32, с.210]

В мае 1917 г. было принято Временное положение о земских учреждениях, которое демократизировало систему выборов, расширило компетенцию земских органов. Были созданы волостные земства, общее руководство земств возлагалось на Всероссийский земский союз. Аналогичные изменения произошли и в городском самоуправлении, чью деятельность возглавлял Совет дум. Надзор за органами самоуправления возлагался на губернского комиссара Временного правительства.

Земские и городские органы контролировали деятельность милиции (городской, уездной, районной, участковой).

Одновременно с Временным правительством в Петрограде в ходе всеобщей политической забастовки рабочие инициировали создание параллельной государственной власти в форме Совета рабочих депутатов. 27 февраля в столице был создан Временный исполнительный комитет Петроградского Совета рабочих депутатов, а к вечеру избран сам Совет. Вслед за этим был создан Совет солдатских депутатов, который объединился с Советом рабочих депутатов. Исполнительный комитет возглавил Н. С. Чхеидзе (меньшевик), его заместители — Н. С. Скобелев (меньшевик), А. Ф. Керенский (трудовик). В ночь с 1 на 2 марта Совет рабочих и солдатских депутатов заключил соглашение с Временным правительством, программа правительства почти полностью состояла из требований Совета.[1, с.362]

Основным достижением Николая II стало создание двухпалатного парламента, но новый орган не шел на сотрудничество с императором. Российская империя в скором времени должна была стать ограниченной монархией, но помешала война, которая оголила социальные противоречия. Временное правительство, к которому перешла власть после февральской революции, не смогло остановить нараставший паралич экономики, обуздать инфляцию, улучшить снабжение населения продовольствием. Неадекватная реакция на основные требования населения страны, нежелание русской буржуазии пойти на тактические уступки усиливало недовольство масс. В таких условиях демагогия и популизм большевиков, обещающих немедленную и полную реализацию любых требований рабочих, солдат, крестьян, не могли не усилить социальную ненависть, используемую для захвата власти под социалистическими лозунгами.

**3. Государственное управление в период существования советского государства и первые годы демократического строительства**

**3.1 возникновение и утверждении советской системы управления**

9 сентября 1917 г. большевики захватывают власть над Петроградским Советом, который вместо Н. С. Чхеидзе возглавил Л. Д. Троцкий. С этого момента Совет берет курс на вооруженное восстание, которое и было осуществлено в ночь с 24 на 25 октября 1917 г. Временное правительство было низложено, а А. Ф. Керенский бежал.

Вся полнота государственной власти сосредоточивается во Всероссийском центральном исполнительном комитете (ВЦИК) под руководством Л. Б. Каменева, который, впрочем, уже 8 ноября уходит в отставку из-за несогласия с позицией большевистского руководства во главе с В. И. Лениным. Новым главой ВЦИКа становится Я. М. Свердлов (1917-1919).[4,с.287]

Структура ВЦИК включала: президиум, отделы и комиссии. Президиум состоял из представителей партийных фракций, готовил материалы к заседаниям ВЦИК, контролировал работу комиссий и отделов

Заседавший 25-26 октября 1917 г. в Петрограде II Всероссийский съезд Советов признал по факту Октябрьский переворот и взял на себя всю полноту власти вплоть до созыва Учредительного собрания. Съезд был провозглашен высшим органом власти в стране. В промежутках между его созывами полномочия съезда возлагались на ВЦИК, формально возглавлявший на этом этапе руководство советским государством. Высшим органом государственного управления провозглашалось временное рабочее и крестьянское правительство — Совет народных комиссаров (Совнарком), который имел право законодательной инициативы, но был подотчетен и подконтролен съезду и ВЦИКу. [4, с.288]

Структура ВЦИК включала: президиум, отделы и комиссии. Президиум состоял из представителей партийных фракций, готовил материалы к заседаниям ВЦИК, контролировал работу комиссий и отделов. Его заседания проходили два-три раза в неделю. Организацию и ведение ткущей работы (подготовку проектов документов, руководство нижестоящими советами) осуществляли отделы ВЦИК: военно-революционный комитет, иногородний, агитационный, по национальному вопросу, казачий и др.

Высшим органом государственного управления провозглашалось временное рабочее и крестьянское правительство — Совет народных комиссаров (Совнарком), который имел право законодательной инициативы, но был подотчетен и подконтролен съезду и ВЦИКу. [8, с.144]

Фактически же с самого начала большевистского правления ВЦИК не обладал значительными полномочиями, а вся полнота власти находилась в руках Совнаркома. Было образовано 13 народных комиссариатов: внутренних дел, земледелия, труда, по военным и морским делам, торговли и промышленности, народного просвещения, финансов, иностранных дел, юстиции, продовольствия, почт и телеграфов, по делам национальностей, путей сообщения. Председатели всех наркоматов вошли в состав СНК. Возглавлял Совнарком председатель — В. И. Ленин. Позднее были образованы народные комиссариаты государственного контроля, высший совет народного хозяйства (ВСНХ) государственных имуществ и местного самоуправления (после заключения политического соглашения с левыми эсерами). Право по замене отдельных членов правительства или всего его состава принадлежало Всероссийскому съезду советов и ВЦИК. В экстренных случаях СНК мог издавать декреты без предварительного их обсуждения во ВЦИК. Последний утверждал декреты СНК, если они имели общегосударственное значение. Народный комиссариат внутренних дел (НКВД) начинает образовывать рабоче-крестьянскую милицию, при Совнаркоме создается Всероссийская чрезвычайная комиссия (ВЧК), начинается формирование Рабоче-крестьянской Красной Армии.[5, с.343-344]

Сложность отношений между ВЦИК и СНК была обусловлена не только политической борьбой внутри их структур. Объективно сложился параллелизм в работе отделов ВЦИК и наркоматов, поэтому ВЦИК решил слить ряд своих отделов с соответствующими наркоматами: экономический отдел ВЦИК влился в структуру ВСНХ; отдел по национальному вопросу – в наркомат по делам национальностей; иногородний отдел и отдел по местному самоуправлению – в НКВД; юридический отдел – В Наркомьюст. Вместе с тем эти преобразования питались идеей о недопустимости разделения властей в государственном аппарате пролетарской диктатуры и необходимости их слияния в одной работающей корпорации. [8, с.141]

Первые организационные меры нового руководства направлялись на формирование силовых структур, способных удержать большевиков у власти. Союз с левыми эсерами был тактическим, направленным на то, чтобы преодолеть сопротивление сохранившихся от Временного правительства органов власти.

На местах захват большевиками власти идет трудно. Именно в этот момент В. И. Ленин провозглашает знаменитый тезис о праве наций на самоопределение вплоть до отделения. Большевики начинают поддерживать все сепаратистские движения в рамках бывшей Российской империи.[22, с.203] Цель этой политики — раскол формирующегося единого фронта антибольшевистских сил и стравливание их между собой. В январе 1918 г. Россия официально провозглашается федеративной республикой, причем республикой, образованной на основании национально-территориальных автономий, которые в то время уже существуют и оказывают явную поддержку большевикам.

5 января 1918 г. созывается Учредительное собрание, которое должно определить путь развития России. Население отказывает большевикам в доверии: несмотря на явное административное давление, они собирают всего около четверти голосов. В большинстве оказываются эсеры с более чем половиной голосов. Поняв неизбежность своего парламентского поражения, большевистское руководство декретом ВЦИКа разгоняет Учредительное собрание и узурпирует власть.[12, с.199-200]

III съезд Советов, в котором большевикам удалось сформировать властное большинство, принимает Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа. С этого документа можно вести отсчет советского конституционализма. Разгон Учредительного собрания приветствуется, вся полнота власти окончательно передается новым органам, из названия советского правительства устраняется слово «временное».

Первыми мерами новой власти становятся национализация частного сектора и земли, принятие декретов о мире, об отделении церкви от государства. С самого начала вынужденного союза с левыми эсерами большевики стремятся к разрыву и летом 1918 г. на V съезде Советов окончательно вытесняют своих временных союзников из всех учреждений власти. Россия становится однопартийным государством.

Либерально-буржуазные и правосоциалистические партии, находившиеся у власти с марта по октябрь 1917 г., не смогли вывести Россию из войны, не решили аграрный, рабочий и национальный вопросы. Экономический и социальный кризис, разочарование масс в результатах деятельности Временного правительства, паралич государственного аппарата способствовали переходу от буржуазно-демократической республики к диктатуре пролетариата.

После победы Петроградского вооруженного восстания Советская власть упрочнилась значительно мирно на значительной территории бывшей империи, но антибольшевистские силы, опиравшиеся на армии иностранных государств удерживали значительные территории.

В 1917-1920гг. на территории России образовывались различные антибольшевистские правительства, которые с различной степенью успешности пытались организовать сопротивление. Все они могут быть условно разделены на три группы: областные, национальные и общероссийские. Областные правительства, как правило, возникали в период управленческой неразберихи для замещения органов центральной власти, разгромленных в ходе переворота. Они существовали недолго и в основном склонялись к поддержке правительств общероссийских. Национальные правительства занимались национально-освободительной борьбой против сторонников государственного единства России. Кроме правительств Финляндии, Польши и Прибалтийских республик, эти органы власти оказались противопоставлены общероссийским антибольшевистским правительствам. Они дезорганизовывали сопротивление и в конечном счете помогли новой власти разгромить оппозицию и захватить контроль над страной. После этого они сами были уничтожены и заменены марионеточными пробольшевистскими правительствами. [4, с. 293]

Первым общероссийским антибольшевистским правительством был Донской гражданский совет, созданный на Дону казаками и руководством Добровольческой армии. Его возглавили Л. Г. Корнилов (командование Добровольческой армией), М. В. Алексеев (гражданское управление) и А. М. Каледин (управление Донской областью и командование Донским казачьим войском). Совет восстановил гражданские свободы и право собственности, отменил рабочий контроль и национализацию, признал права автономий и выступил за продолжение участия в мировой войне. После разгрома войск Донского совета и самоубийства А. М. Каледина он прекратил свое существование.[1, с.342]

8 июня 1918 г. в Самаре был образован Комитет членов Учредительного собрания (Комуч) под руководством В. К. Вольского. Комуч провозгласил себя временным высшим органом власти, декларировал гражданские свободы, принял красный флаг в качестве государственного, признал право на 8-часовой рабочий день, денационализировал промышленность и банки, восстановил представительные органы власти. 8-23 сентября 1918 г. в Уфе разнородный альянс антибольшевистских сил (в том числе Комуч) учредил Временное Всероссийское правительство — Директорию под руководством Н. Д. Авксентьева.

18 ноября 1918 г. адмирал А. В. Колчак сверг Директорию и провозгласил себя верховным правителем России. В ответ на это в Екатеринбурге возникает Исполнительный комитет под руководством В. М. Чернова, образованный бывшими членами Комуча. 21 ноября 1918 г. Исполнительный комитет был разгромлен А. В. Колчаком. Власть верховного правителя признали А. И.Деникин и Н. Н. Юденич — руководители наиболее сильных воинских соединений, сражающихся против большевиков. 4 января 1920 г. после ряда сокрушительных военных поражений, оказавшись не в состоянии обеспечить себе достаточную социальную поддержку, А. В. Колчак передал полномочия верховного правителя А. И. Деникину. В апреле 1920 г. А. И. Деникина сменил П. Н. Врангель в качестве командующего Добровольческой армией и руководителя небольшевистской России.[4, с.294]

Основанием для существования новой системы государственного управления в России становится первая советская Конституция, принятая V Всероссийским съездом Советов и вступившая в силу 19 июля 1918 г.[44] Базовым понятием нового конституционного порядка стала диктатура пролетариата, для обеспечения которой и вводились новые органы власти.

Высшим органом власти конституция провозгласила Всероссийский съезд советов рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов. Съезд избирал ответственный перед ним ВЦИК. ВЦИК формировал правительство РСФСР – Совет Народных Комисаров, состоящий из народных комиссаров, возглавляющих отраслевые народны комиссариаты. Органами власти на местах являлись областные, губернские, уездные и волостные съезды советов, формировавшие свои исполнительные комитеты. Компетенция центральных органов власти определялась следующим образом. Всероссийский съезд Советов и ВЦИК осуществляли утверждение и изменение Конституции, принятие в состав РСФСР, объявление войны и заключение мира, обще руководство внешней, внутренней и экономической политикой, устанавливали общегосударственные налоги и повинности, основы организации вооруженных сил, судоустройства и судопроизводства. Формировали общегосударственное законодательство. [5, с.352]

Характерно, что законодательную власть В РСФСР осуществляли сразу три высших органа: Всероссийский съезд советов, ВЦИК и СНК. Последний мог издавать декреты и распоряжения в области государственного управления, носившие обязательный характер. Наиболее значимые из них утверждал ВЦИК. Важнейшей задачей, возложенной на нижестоящие советы, было проведение в жизнь решений вышестоящих органов и подчинении им по вертикали. По горизонтали в пределах своей территории местным советам предоставлялись широки полномочия по реализации своей компетенции.

30 ноября 1918 г. в рамках системы советской власти был сформирован Совет рабочей и крестьянской обороны с целью координации деятельности всех органов власти для обеспечения победы в Гражданской войне. В его состав входил прдседатель Революционного Военного Совета Республики, председатель ВЦИК, нарком путей сообщения, председатель Чрезвычайной комиссии по снабжению Красной Армии и замститель наркома продовольствия. В задачи СРКО входили: вопросы мобилизации, вооружения, продовольственного снабжения и оперативного руководства армией. Этот орган играл важную роль в процессе войны и после ее завершения в апреле 1920 г. был преобразован в Совет Труда и Обороны, действующий на правах комиссии при СНК. [8, с.153]

Постепенно расширяется система наркоматов. Создаются Наркомат по железнодорожным делам, Наркомат государственного призрения, Высший совет народного хозяйства (для управления национализированным имуществом), Наркомат народного контроля, Наркомат здравоохранения. Комитет по военным и морским делам преобразуется в Наркомат по военным делам и Наркомат по морским делам, Наркомат торговли и промышленности — в Наркомат торговли, а Наркомат по железнодорожным делам — в Наркомат путей сообщения. Упраздняются созданные для левых эсеров Наркомат государственных имуществ и Наркомат по местному самоуправлению. В сентябре 1918 г. образуется Революционный военный совет (Реввоенсовет), которому подчиняются оба военных наркомата. Сложившаяся схема из 18 наркоматов была утверждена в Конституции.[1, с.371]

Высший совет народного хозяйства (ВСНХ), игравший ключевую роль в управлении экономикой государства, непрерывно эволюционирует на протяжении всего периода становления советской власти. Постепенно в его составе начинают выделяться в качестве основных структурных единиц главки, формируемые по принципу отраслевой принадлежности и типу продукции.

Одновременно с этим в составе Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР) образуется ряд национально-территориальных автономий, которые отдельными анклавами «вторгаются» в старую систему административно-территориального деления России. Эти образования тоже возглавляются Советами и исполкомами. Правительство РСФСР образует стратегические союзы с марионеточными правительствами республик, не входящих в ее состав.[32, c.242]

Ко времени завершения Гражданской войны практически на всем пространстве бывшей Российской империи (за исключением ряда территорий) утвердились большевистские правительства. Кроме РСФСР существовали находящиеся с ней в тесных договорных отношениях Украинская, Белорусская, Азербайджанская, Армянская и Грузинская советские социалистические республики (ССР), Бухарская, Хорезмийская и Дальневосточная республики. На этом этапе органы власти РСФСР фактически выполняли роль органов власти союза республик, а представители национальных республик были введены в состав руководства РСФСР. Национальные партийные организации существовали в составе партии на правах областных парторганизаций.[12, с.315]

В развитие сложившихся тенденций в марте 1922 г. возникает Закавказская федерация, а уже в декабре 1922 г. I Всесоюзный съезд Советов утверждает Декларацию об образовании СССР (Союза Советских Социалистических Республик) на базе РСФСР, ЗСФСР, БССР и УССР. Позднее в его состав входят Туркменская ССР и Узбекская ССР (1925); Таджикская ССР (1931); Армянская ССР, Грузинская ССР, Азербайджанская ССР (все три вместо ЗСФСР в 1936); Казахская ССР и Киргизская ССР (1936); Молдавская ССР, Эстонская ССР, Литовская ССР, Латвийская ССР, Карело-Финская ССР (1940). [22, с. 215]

В 1924 г. принимается Конституция СССР. В ней разграничиваются полномочия между органами власти республик и Союза и определяются высшие органы власти.

Высшим органом власти СССР объявляется съезд СССР, избиравшийся от городских и губернских советов, в период между съездами высшим органом власти был ЦИК СССР, состоящего из Союзного совета и Совета национальностей. В промежутках между ссесиями ЦИК СССР, высшим законодательным органом был Президиум ЦИК СССР. Совет народных камисаров СССР – высший распорядительный и исполнительный орган. Существовали пять общесоюзных наркоматов, пять объединенных и республиканские наркоматы. Что касается органов власти и управления союзных рспублик, то их юрисдикция распространялась на те сферы и вопросы, которые не составляли исключительную сферу Союза.[45].

Большевикам удалось удержать власть и создать принципиально новый государственно-управленческий аппарат, не уступающий, а в некоторых моментах превосходящий предшествующий.

3.2 Реорганизация государственного управления в условиях государственно-партийного социализма (1930-1985гг.)

В 1932-1934 гг. упраздняется ВСНХ и из него формируется ряд отраслевых наркоматов, которые и возьмут на себя управление различными отраслями промышленности. Этот процесс заканчивается в 1939 г. созданием целой сети промышленных наркоматов.[4, с.296]

Примерно в это же время в СССР завершается становление административно-командной системы — особой формы бюрократического руководства, основанного на полном сращивании партийных и государственных органов, чрезвычайных методах управления и жестком кадровом контроле. Складывается номенклатура — система должностных списков с порядком назначения на них (для должностей в системе государственного управления).

В эти же годы осуществляется ряд реформ, имеющих принципиальное значение для дальнейшего развития государства: военная реформа создает институт призыва и довоенную подготовку, судебная система организует вертикаль судебной власти (от народного суда до Верховного Суда СССР). Параллельно возникают не предусмотренные Конституцией особые органы, которые служат власти для осуществления массовых репрессий. Вводится система воинских званий (1940), государственных и военных наград.

Изменяется и административно-территориальное деление страны. Возникает многоуровневая система управления: органы власти СССР, органы власти ССР, органы власти АССР в составе ССР, органы власти области или края, органы власти автономной области в составе ССР, органы власти автономного округа в составе края или области, органы власти города или сельского района, органы власти городского района или сельского населенного пункта. При декларировании автономии каждого уровня в системе государственного управления из-за признания руководящей роли Коммунистической партии Советского Союза (КПСС) на практике никакой автономии не было, вся власть принадлежала жесткой вертикали партийных органов.[22, с.220]

В 1936 г. была принята новая Конституция СССР[46], которая формально была значительно либеральнее предшествующей. Она вводила всеобщее избирательное право, признавала права и свободы граждан. На практике же гражданские права и свободы были по-прежнему крайне ограничены, и уже в 1937-1938 гг. государство стало проводить политику массовых репрессий против своих граждан. Съезд Советов был заменен двухпалатным Верховным Советом (Совет Союза и Совет национальностей), ВЦИК— Президиумом Верховного Совета. Осуществляется попытка разделения законодательной и исполнительной власти. [5, с 408-410].

В 1938 г. на базе нового Основного Закона были проведены выборы в Верховный Совет, председателем Президиума Верховного Совета стал М. И. Калинин, который был им вплоть до 1946 г. В 1937 г. создается экономический совет, рассматривающий и контролирующий выполнение хозяйственных планов. В 1940 г. был создан Комиссариат народного контроля СССР, в котором слились комисиия советского контроля, главный военный контроль. Новый орган получил право привлкать виновных к уголовной и административной ответственности, давать обязательные указания госорганам. В 1941 г. объединенный Наркомат внутренних дел был разделен на НКВД СССР и Наркомат государственной безопасности (НГБ) [5, с 408-410].

Вторая мировая война качественно изменила условия деятельности органов государственного управления Советского союза. К началу Второй мировой войны и вступлению в нее Советского Союза происходит новое перераспределение государственных функций между органами власти, обусловленное необходимостью обеспечить оперативное чрезвычайное управление страной в связи с ведением боевых действий. 22 июня 1941 г. вся полнота власти в местностях, оказавшихся на военном положении, переходит к военному совету и военному командованию войсковых соединений. 23 июня создается коллективный орган руководства Вооруженными силами — Ставка главного командования. 24 июня при Совнаркоме создается Совет по эвакуации для перемещения производственных мощностей и людских ресурсов. На базе военных округов в западной части страны были сформированы фронты. 30 июня вся полнота власти в стране переходит к Государственному комитету обороны (ГКО) под председательством И. В. Сталина [12, с.239-237] .

Сформировалась следующая система управления. ГКО как высшему органу подчинялась Ставка, под контролем Ставки находились Центральный штаб партизанского движения, управлявший партизанскими формированиями; Генеральный штаб, руководивший фронтами; Наркомат обороны, распоряжавшийся резервами и военными округами внутренних районов; Наркомат военно-морского флота, управлявший флотами и флотилиями.

Управление экономикой тоже осуществляется в соответствии с требованиями чрезвычайного положения. В 1942 г. узаконивается принудительная мобилизация трудоспособного населения в промышленности, формируются Наркомат танковой промышленности и Наркомат минометного вооружения, управляющие тыловым обеспечением фронта. Активно используется и система ГУЛАГа (Главного управления исправительно-трудовых лагерей и трудовых колоний).

НКВД, разделенный накануне войны на НКВД и НКГБ (Народный комитет государственной безопасности), объединяется на первом этапе войны, но в 1943 г. снова разделяется, когда перелом в войне уже наступил. Формируются заградительные отряды; на НКВД ложится миссия обеспечения стойкости советских солдат в процессе проведения боевых действий.[1, с.410]

Уже в 1943 г. происходит подготовка к послевоенному переустройству страны. Начинается восстановление разрушенного войной хозяйства, проводятся репрессии на освобожденных территориях, расширяются права союзных республик в деле обороны и внешней политики в преддверии подготовки их вступления в ООН, происходит масштабное разукрупнение областей, окончательно огосударствливаются общественные организации.

В 1943 г. нормализуются отношения между государством и Русской православной церковью. Проводятся выборы нового патриарха, массово открываются и возвращаются верующим закрытые в 1930-е гг. храмы.

На протяжении всего послевоенного периода существования политической системы Советского Союза, вплоть до начала перестройки в 1985 г., общая система управления государством оставалась стабильной. Совнарком был преобразован в Совет министров, а наркоматы — в министерства уже в 1946 г. Высшим органом власти остался Верховный Совет с постоянно действующим Президиумом. Пост председателя президиума после М. И. Калинина последовательно занимали: Н. М. Шверник (1946-1953), К. Е. Ворошилов (1953-1960), Л. И. Брежнев (1960-1964, 1977-1982), А. И. Микоян (1964-1965), Н. В. Подгорный (1965-1977), Ю. В. Андропов (1983-1984), К. У. Черненко (1984-1985), А. А. Громыко (1985-1988), М. С. Горбачев (1988-1989).[12, с.258]

В октябре 1954 г. происходит реорганизация структуры и методов работы государственного аппарата. . Было произведено значительное сокращение численности аппарата (как центрального, так и мастного) Происходит разукрупнение министерств и преобразование многих комитетов в министерства. Сложилась четырехзвенная система управления: главк-управление-отдел-сектор.[8, с.238]

Происходит реформирование армии, для чего в ее составе в подчинении Министерства обороны формируются главные командования видов Вооруженных сил СССР (Сухопутных войск, Военно-воздушных сил, Военно-морского флота, Войск противовоздушной обороны, Воздушно-десантных войск). В подчинение министру обороны переходит Генеральный штаб, что окончательно укрепляет централизацию военного управления в стране. В силовых министерствах, наоборот, происходит разукрупнение, окончательно разделяются КГБ и МВД как две конкурирующие организации, чье противостояние обеспечивает управляемость силовыми органами со стороны партийного руководства. Упраздняются все чрезвычайные организации и незаконные способы судопроизводства.

После окончания войны структура управления советского государства значительно не реформировалась. Исключением может служить попытка Н. С. Хрущева организовать управление государством на основании отраслевого принципа.

Система совнархозов существовала в стране в 1917-1932 гг. Для управления экономикой на местах вводились советы народного хозяйства, которые подчинялись Высшему совету народного хозяйства. Отменены они были в 1932 г., когда партийный аппарат вырос, окреп и оказался в состоянии заменить систему хозяйственного управления.

К 1957 г. Хрущев начинает понимать пагубность существующей системы управления экономикой. Произвольно нарезанные без учета реальных экономических связей регионы рвали целостную экономическую систему отраслей, вместо того чтобы координировать действия различных ведомств на той или иной территории. Схема, выстроенная на основании экономической целесообразности, могла обеспечить такое взаимодействие. Именно такую политику и проводит Хрущев. Создаются 105 совнархозов, которые, в отличие от раннесоветских, строятся по территориальному принципу.[47, с.39]

Таким образом, на фантомную систему федерализма и реальную систему властной партийной вертикали накладывается еще одна властная система. Однако при ее введении отталкивались от уже сложившейся схемы административно-территориального деления, причем сложившейся случайным образом. Сетка совнархозов была внутренней по отношению к сетке СССР, и без упразднения старой схемы АТД система совнархозов не могла дать полноценного эффекта, так как политическая сетка управления противоречила экономической. Уже в 1965 г. совнархозы были отменены, что ознаменовало собой начало тотального экономического кризиса в СССР.[1, с.430-431]

В новой Конституции СССР (1977) сохранялась система власти, заложенная в предшествующей Конституции, но было изъято положение о скором построении коммунистического общества. Коммунистическая партия была обозначена в качестве политического и управленческого «ядра» политической системы Советского Союза. Новая Конституция оказалась гораздо более реалистичным документом, чем все предшествующие. Она постулировала построение в стране «развитого социализма» и переориентировала государственные органы с цели построения коммунизма на текущие задачи повседневного управления для улучшения благосостояния советского общества.[49]

В начале становления советского государственного управления проявились характерные для него основные черты: республиканская сущность, сочетания федерализма и унитаризма, конституционность основ управления, источник власти – трудящиеся, единство ветвей власти, определяющая роль коммунистической партии, бюрократизация.

Но в 30 –е годы эти принципы деформировались. Сказались низкий уровень управленческой культуры, партийный монополизм, авторитарность партийной элиты и оторванность е от народа. В 1930-е гг., когда формировалась командно-административная система управления экономикой, произошло сращивание государственных и партийных властных структур. Коллективизация сельского хозяйства и индустриализация прошли на фоне дальнейшей бюрократизации управления, усиления личной власти и политических репрессий. Для политического режима были характерны существование однопартийной системы, жесткое администрирование, централизация, подавление любой оппозиции, репрессии, культ личности вождя, что отрицательно влияло на государственное управление. Начало Великой Отечественной войны потребовало перестройки системы органов власти и управления. Появились новые чрезвычайные органы. По окончании войны изменение системы государственного управления сопровождалось демократизацией и децентрализацией. Расширились конституционные, экономические и иные права союзных республик. Были отменены чрезвычайные положения военного времени.

**3.3 Крушение советской государственности**

К середине 80-х гг. необходимость осуществления реформ стала осознаваться во всех слоях советского общества

Выведение реальной системы управления регионами за рамки конституционно-правового поля (это проявилось в наличии двух параллельных систем региональной власти: декларируемого, но «фантомного» федерализма и реального партийного унитаризма) создавало предпосылки для возникновения властной неопределенности, обусловливало сохранение государства наличием достаточного уровня харизматической и военной власти в центре по сравнению с регионами. Подобная система была устойчива только при существовании мощных карательных органов, своей постоянной деятельностью удерживающих государство от сползания в хаос.[50, с.207]

Попытка Ю. В. Андропова реанимировать неэффективную государственную экономику административными методами нарушила равновесие политических сил в верхушке управления государством. Начинается противостояние между «старой гвардией» и «реформаторами», которое после недолгого правления К. У. Черненко завершается победой М. С. Горбачева.

Так называемые перестроечные процессы связаны с деятельностью Генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева. В апреле 1985 г. на пленуме ЦК КПСС Горбачев изложил замысел обширных реформ. На всем протяжении 1985 - 1991 гг. Горбачев давал весьма противоречивое объяснение генезиса своего реформаторского курса. Сообразуясь с фактами, сегодня можно уверенно утверждать; реальная, просчитанная и продуманная стратегия демократизации отсутствовала. Перестройка задумана наиболее реально мыслящей частью номенклатуры с целью сохранения монополии КПСС на власть, путем проведения незначительных реформ в политической сфере и ликвидации наиболее одиозных черт административно-командной модели экономики.

Целью перестройки, начавшейся в 1985 г., провозглашалась модернизация социализма. Подразумевались под ней ускорение социально-экономического развития страны, повышение эффективности государственного управления, более активное внедрение достижений науки и техники, приоритетное развитие машиностроения, расширение прав предприятий, введение хозрасчета, укрепление порядка и дисциплины на производстве. Но принятые меры обнажили глубокие проблемы в экономике «развитого социализма», что заставило новое руководство пойти на радикальные экономические и политические реформы. Многие аспекты этих реформ серьезно затрагивали государственное управление.[12, с.285]

Традиционно начало всем изменениям положила ротация партийных кадров, фактически руководивших системой государственного управления: к началу 1987 г. было заменено 70% членов Политбюро, 60% секретарей областных партийных организаций, 40% членов ЦК [5, С. 481].

Вслед за этим начались реформы в экономике. В 1985 г. был принят Закон о госприемке, который создавал еще одно звено в системе контроля промышленной продукции - службу государственных инспекторов по надзору за качеством промышленной продукции. К 1 января 1987 г. они действовали на всех крупных промышленных предприятиях. Однако эффект от введения еще одной административно-командной структуры оказался нулевой.

В июне 1987 г. Верховный Совет принял Закон о государственном предприятии (объединении), вступившей в силу с 1 января 1988 г. Закон изменял отношения между министерствами и предприятиями, наделяя последние большей экономической самостоятельностью: предприятия сами определяли численность работающих, устанавливали объем заработной платы, выбирали хозяйственных партнеров, реализовали продукцию, произведенную сверх госзаказа, получали право выхода на внешние рынки, поиск инвесторов и т.п. Роль министерств сводилась к определенной стратегии развития отрасли, подготовке контрольных цифр экономического развития, определению государственного заказа. К 1989 г. стало ясно, что закон потерпел фиаско [51, С. 64].

Практическое воплощение идей политической перестройки получили в решениях ХIХ Всесоюзной конференции КПСС (июнь 1988 г.). В 6 резолюциях конференции, в частности “О некоторых неотложных мерах по практическому осуществлению реформы политической системы страны” речь шла об изменении системы управления страной. Соответствующие изменения в Конституцию СССР 1977 г. внес Верховный Совет.

Высшим органом государственной власти стал Съезд народных депутатов, Верховный Совет, формируемый из депутатов съезда, должен был работать на постоянной основе, подобно парламенту. Усиливалось значение поста Председателя Президиума Верховного Совета.

Выборы народных депутатов зимой - весной 1989 г. проходили по следующей схеме: одну треть депутатов направляли общественные организации (КПСС, ВЛКСМ, ВЦСПС и др.), две трети избирались на конкурентной основе. В мае 1989 г. собрался Первый съезд народных депутатов СССР [5, С. 486]

Президент избирался съездом, а потом сам назначал премьер-министра. В марте 1990 г. III Съезд народных депутатов отменил ст.6 Конституции СССР, закреплявшую руководящую и направляющую роль Коммунистической партию, и избрал М.С. Горбачева Президентом СССР, однако без всенародных выборов этот пост был лишен необходимой легитимности.

В условиях все более обостряющегося системного кризиса, поразившего и КПСС, номенклатура предпринимала лихорадочные усилия по обеспечению в будущем контроля за бывшей государственной собственностью. В частности, с 1985 г. по 1991 г. советский золотой запас сократился с 2.500 до 240 т., судьба более чем 2 тыс. т. до сих пор остается неизвестной. Реформы М.С. Горбачева и возвращение к якобы более демократическим формам парламентаризма носили поверхностный, почти неуправляемый характер, что вело к ослаблению связей между республиками, ослаблению государственности, развитию национально-сепаратистского движения.

Первым конкретным шагом на пути политической реформы стали решения внеочередной двенадцатой сессии Верховного Совета СССР (одиннадцатого созыва), состоявшейся 29 ноября - 1 декабря 1988 г. Эти решения предусматривали изменение структуры высших органов власти и государственного управления страны, наделение вновь учрежденного Съезда народных депутатов и избираемого им ВС СССР реальными властными функциями, а также изменение избирательной системы, прежде всего введение выборов на альтернативной основе [5, С. 489].

1989 год стал годом радикальных изменений, особенно в политической структуре общества. Состоявшимся в 1989 году выборам народных депутатов СССР (март - май) предшествовала невиданная в нашей стране избирательная кампания, начавшаяся еще на исходе 1988 г. Возможность выдвижения нескольких альтернативных кандидатов (на 2250 депутатских мест было выдвинуто 9505 кандидатов) наконец-то давала советским гражданам действительно выбирать одного из нескольких.

Треть народных депутатов избиралась от общественных организаций, что позволило коммунистам, как наиболее массовой “общественной организации” на Съезде иметь большинство, или, как говорят в цивилизованных странах - лобби. Об этом было заявлено, как о достижении: доля коммунистов среди народных депутатов оказалась 87% против 71.5% предыдущего созыва, на основе чего делался громкий вывод о том, что в условиях свободы выбора был подтвержден авторитет партии.

В выборах, проходивших 26 марта 1989 г. по 1500 территориальным и национально-территориальным округам, участвовала 89.8% включенных в списки избирателей. Эти выборы стали заметным сдвигом общества в сторону демократии, по крайней мере, как тогда казалось. За работой Съезда следила вся страна - повсеместно зафиксировано снижение производительности труда [5, С. 491].

Первый Съезд народных депутатов СССР (25 мая - 9 июня 1989 г.) стал весьма крупным политическим событием. Никогда еще не было такого в истории этой страны. Конечно, сейчас можно с иронией смотреть на те баталии, что происходили на Съезде, но тогда это выглядело победой демократии. Практических результатов Съезда было немного, в частности был избран новый ВС СССР. Было принято несколько общих постановлений, например Постановление об основных направлениях внутренней и внешней политики СССР.

Дискуссии на втором Съезде народных депутатов СССР (12-24 декабря 1989 г.) носили более деловой характер по сравнению с первым Съездом. Второй Съезд принял 36 нормативных актов, в том числе 5 законов и 26 постановлений. Одним из центральных вопросов повестки дня второго Съезда народных депутатов было обсуждение мер по оздоровлению экономики. Был обсужден вопрос о борьбе с организованной преступностью. Съезд рассмотрел доклады, посвященные как внешнеполитическим проблемам так и внутриполитические.[12, с.351]

Когда открылся Первый Съезд народных депутатов, многие возлагали на него свои надежды на лучшую жизнь. Но, как и многим надеждам нашего народа, им не суждено было оправдаться. Первый Съезд называют теперь “игрой в демократию”, каковой он, собственно, и являлся. Ко Второму Съезду интерес людей уже заметно поутих. Народу уже стало ясно, что нельзя одним волшебным махом сделать жизнь лучше. Реформа избирательной системы являлась делом необходимым, но конкретного, насущного она народу дала немного.

Коммунистическая партия Советского Союза выполняла в управлении государством принципиально важную роль. При существовании «фантомной» модели федеративного устройства, чреватой внутренними противоречиями и конфликтами, партия обеспечивала единство властной вертикали и синхронность принимаемых различными уровнями власти решений. В отсутствие политической власти единой партии началось противостояние между Советами различных уровней, прежде всего между центральным (союзным) и республиканскими.[]

Оппозиция существовала уже на союзном съезде, на съезде российском она значительно усилилась, что фактически привело к двоевластию. Подобная система неизбежно должна была выйти из-под контроля. 18 августа 1991 г. президент М. С. Горбачев был изолирован заговорщиками во главе с вице-президентом Г. И. Янаевым, но уже 22 августа восстановлен в должности, фактически утратив контроль над положением дел в стране. 21 декабря 1991 г. СССР был упразднен, а 25 декабря М. С. Горбачев признал этот факт и сложил с себя полномочия президента несуществующего государства. [5, с.493]

Основные причины распада СССР были как внутренними — нереформируемость и милитаризация экономики, многолетняя экономическая стагнация, непреодолимые межнациональные проблемы, особенно в прибалтийских республиках, репрессивный характер советского государства; так и внешними — холодная война и гонка вооружений.

Перестроечные реформы не выводили страну из кризиса, а постепенно способствовали сползанию в пропасть. После «перестройки» произошло несоответствие политической и экономической систем, что и привело к краху государственности. В период перестройки (1985-1991 гг.) в советском обществе была окончательно разрушена система тоталитарного режима. Общество стало открытым внешнему миру. На волне демократизации в СССР оформились политический плюрализм, многопартийность, начали формироваться элементы гражданского общества. Однако экономические реформы эпохи М.С. Горбачева провалились, а к концу 80-х гг. коммунистические реформаторы окончательно исчерпали свой творческий потенциал. В 1990-1991 годах у нас, безусловно, произошла мировая геополитическая катастрофа.

**Заключение**

В связи с социальным расслоением общества и постоянной опасности извне появляется государство у восточных славян. Князь становится во главе и начинает использовать власть для борьбы народовластием, которое постепенно изживает себя. Большую часть власти сосредотачивает у себя в руках князь, опирающийся на дружину. Вече начинает терять свои позиции. Начинается формирование класса феодалов. Основной проблемой государственного управления в данный период являлось дублирование управления, то есть формируется два центра управления дворец и удельное управление. Не существует централизованных органов управления. Это приводит к обособлению и усилению удельных князей и впоследствии к феодальной раздробленности. Но период феодальной раздробленности являлся закономерным в истории нашего государства. Указанный этап наряду с отрицательными моментами имел и ряд плюсов. Он позволил сблизить уровни экономического, социального, политического развития различных регионов, что было необходимо для последующего их объединения на более высокой ступени развития.

Складывание русского централизованного государства имело ярко выраженную специфику. Доминирующим фактором в этом процессе был внешнеполитический — получение и укрепление независимости, внутренние, социально-экономические, были недостаточно зрелыми, что, в конечном счете, привело к изменению типа феодального развития страны. Великие князья московские взяли курс на упразднение удельной системы на всей территории Руси.. Вотчинное владение начинает преобладать над удельными. Удельные князья и бояре утрачивают свою независимость перед князем и становятся его подданными. Создание такой общественной прослойки — главный организационный успех Москвы в династической войне периода завершения феодальной раздробленности. Превалирующей тенденцией развития Московского государства являлось усиление авторитарной власти великих князей и перерастание ее в самодержавную монархию. В XVI в. в России сложилась система центральных и местных органов государственного управления - приказов, которая позволяла в целом успешно решать задачи в сферах административной, военной, судебной и финансовой. Появился сословно-представительный орган – Земский собор. Но это было не отступление в сторону сословно-представительной монархии, а этап становления самодержавной власти. Проводится земская ,губная и городская реформы, отменены кормления что систематизирует и укрепляет государственность, но смерть Ивана IV не позволила до конца провести преобразования и страна была ввергнута в пучину Смуты.

При Петре I произошли большие преобразования в областях государственного управления России. Была проведена реформа центральных органов управления, приказы были заменены коллегиями. Положительными в создании новой системы центральных органов управления являлись в основном отраслевой принцип деятельности, схватывающий территорию всей империи, более высокая оперативность и эффективность, лучший контроль, четкое определение прав и обязанностей. Однако реформа проводилась непоследовательно и фактически не завершилась. Система приказов не была до конца ликвидирована. Создан Сенат, который стал не только и не столько органом управления, сколько высшим контрольным органом системы управления России, подконтрольный императору. Бесспорно, введение новых центральных органов управления, более упорядоченная и контролируемая их работа способствовали повышению эффективности деятельности всего государственного аппарата. Реформы Петра I преследовали ряд целей: сосредоточение всей полноты власти у монарха, появлению бюрократического аппарата, исполняющего волю монарха, унификация управления в различных областях деятельности, наличии полиции и армии, наличие единого регламента несения службы. Это все в большей части и было сделано. Петру I удалось создать сильное современное государство, с которым начали считаться во всем мире. Но отсутствие приемника и неразбериха в престолонаследии не позволили до конца довершить начатые реформы, начался период дворцовых переворотов, итогом которого стало расшатывание системы государственного управления в России, усиление влияния аристократических группировок, всевластие губернаторов на местах, сепаратизм во вновь ставших автономными регионах, распространение фаворитизма. И только при Екатерине II ситуация нормализовалась.

Правящие в первой половине XIX в. Александр I и Николай I в очередной раз преобразовали аппарат государственного управления с целью достижения его максимальной эффективности. Направления реформ двух этих правителей были совершенно разными. Александр стремился создать более целесообразную структуру и либерализовать общественные отношения, в то время как Николай пытался достичь правовой регламентации работы каждого элемента управленческого аппарата. Николай II курс либеральных реформ, но смерть не позволяет исполнить задуманное. Самой его большой заслугой является отмена крепостного права. Александр III наоборот проводит ряд контрреформ, которыми откладывает решение важных задач государственного управления(конституция, парламент). Основным достижением Николая II стало создание двухпалатного парламента, но новый орган не шел на сотрудничество с императором. Российская империя в скором времени должна была стать ограниченной монархией, но помешала война, которая оголила социальные противоречия. Временное правительство, к которому перешла власть после февральской революции, не смогло остановить нараставший паралич экономики, обуздать инфляцию, улучшить снабжение населения продовольствием. Неадекватная реакция на основные требования населения страны, нежелание русской буржуазии пойти на тактические уступки усиливало недовольство масс. В таких условиях демагогия и популизм большевиков, обещающих немедленную и полную реализацию любых требований рабочих, солдат, крестьян, не могли не усилить социальную ненависть, используемую для захвата власти под социалистическими лозунгами.

В начале становления советского государственного управления проявились характерные для него основные черты: республиканская сущность, сочетания федерализма и унитаризма, конституционность основ управления, источник власти – трудящиеся, единство ветвей власти, опрделяющая роль коммунистической партии, бюрократизация, но в 30 –е годы эти принципы деформировались. Сказались низкий уровень управленческой культуры, партийный монополизм, авторитарность партийной элиты и оторванность ее от народа. В 1930-е гг., когда формировалась командно-административная система управления экономикой, произошло сращивание государственных и партийных властных структур. Коллективизация сельского хозяйства и индустриализация прошли на фоне дальнейшей бюрократизации управления, усиления личной власти и политических репрессий. Для политического режима были характерны существование однопартийной системы, жесткое администрирование, централизация, подавление любой оппозиции, репрессии, культ личности вождя, что отрицательно влияло на государственное управление. Начало Великой Отечественной войны потребовало перестройки системы органов власти и управления. Появились новые чрезвычайные органы. По окончании войны изменение системы государственного управления сопровождалось демократизацией и децентрализацией. Расширились конституционные, экономические и иные права союзных республик. Были отменены чрезвычайные положения военного времени.

Основные причины распада СССР были как внутренними — нереформируемость и милитаризация экономики, многолетняя экономическая стагнация, непреодолимые межнациональные проблемы, особенно в прибалтийских республиках, репрессивный характер советского государства; так и внешними — холодная война и гонка вооружений.

Перестроечные реформы не выводили страну из кризиса, а постепенно способствовали сползанию в пропасть. После «перестройки» произошло несоответствие политической и экономической систем, что и привело к краху государственности. В период перестройки (1985-1991 гг.) в советском обществе была окончательно разрушена система тоталитарного режима. Общество стало открытым внешнему миру. На волне демократизации в СССР оформились политический плюрализм, многопартийность, начали формироваться элементы гражданского общества. Однако экономические реформы эпохи М.С. Горбачева провалились, а к концу 80-х гг. коммунистические реформаторы окончательно исчерпали свой творческий потенциал. В 1990-1991 годах у нас, безусловно, произошла мировая геополитическая катастрофа.

Изучение и использование как зарубежного опыта, так и опыта нашего государства в сфере государственного управления, будет способствовать более глубокой и полной оценке политических реалий нашей страны, позволит не допустить вновь старых ошибок и успешно интегрироваться мировое сообщество и стать сильным и процветающим государством.

Сегодня наша страна идет по пути строительства и укрепления новой государственности. Много в этом направлении сделано, но еще и больше предстоит сделать.

**Список использованных источников**

1. Игнатов В.Г.. История государственного управления в России: учебник / В.Г. Игнатов. -Ростов н/Д: Феникс, 2003. – 608 с.

2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. -М.: ИНФРА-М, 2003. – 580 с.

3. Кнорринг В.И. Основы государственного и муниципального управления: учебник для вузов / В.И. Кнорринг. - М.: Экзамен, 2004. – 416 с.

4.Добрынин Н.М. Теория и практика государственного управления: учебник / В.И. Добрынин. – Новосибирск: Наука, 2006. – 510 с.

5. Щепетев В.И. История государственного управления в России: учебник / В.И. Щепетев. - М.: ВЛАДОС, 2003 – 512 с.

6. Пихои Р.Г. История государственного управления в России: учебник / Р.Г. Пихои - М.: РАГС, 2001 – 384 с.

7. Моряков В.И. От Петра I до Павла I. Реформы в России XVIII века. Опыт целостного анализа / В. И. Моряков // Вопросы истории. – 2002. - №2. – С. 169-173; Крыжановский С.Е. О характере государственного строя в России / С.Е. Крыжановский // Вопросы истории. - №3. – 2008. - C. 3-32; Комисаренко А.И. Российская государственность и административное управление в конце XVII и XVIII в. / А.И. Комисаренко // Государство и право. - № 9. - 2007. - C. 158-165.

8. Исаев И.А. История России: Традиция государственности / И.А. Исаев. - М.: ЮКИС, 1995.– 272 с.

9. Повесть временных лет [Электронный ресурс]: Библиотека гумер – режим доступа: http://www.gumer.info/bibliotek\_Buks/History/drevnruss/povvrlet.php.

10. Карамзин Н.М. История государства Российского./ Н.М. Карамзин. - М.: Олма – пресс, Образование, 2005. - 879 с.

11. Тимофеева А.А. Проблемы становления и развития Российской государственности: Учебное пособие / А.А. Тимофеева – Владивосток: ВГУЭС, 2006. – 152 с.

12. Куликов В.И. История государственного управления в России: учебное пособие / В.И.Куликов. - М.: Академия, 2003 – 368 с.

13. Игнатов, В.Г. Местное самоуправление: учебное пособие: В.Г. Игнатов, В.В. Рудой – Ростов н/Д: Феникс, 2003. – 384с.

14. Новгородская судная грамота [Электронный ресурс]: центр правовой информации г. Пскова :http://www.exlege.ru/rlaw/history/detail.php?ID=922.

15. Мухаев Р.Т. История государственного управления в России: учебник для вузов / Р.Т. Мухаев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 482с.

16. Судебник 1497 года// Хрестоматия по истории государства и права/ сост. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 2004. – 472с.

17. Кром М. Когда отзвонил вечевой колокол / М. Кром // Родина. - 1995. - №6. - С.35-41.

18. Судебник 1550 года// Хрестоматия по истории государства и права/ сост. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 2004. – 472с.

19. Черепнин Л.В. Земские соборы Русского государства в XVI-XVII вв. / Л.В. Черепнин - М. : Наука, 1978. – 417с.

20. Ежов М.В. История государственного управления и государственной службы в России. / М.В. Ежов, Г.В. Ежова - СПб: Знание, 2004. – 238с.

21. Носов Н.Е Становление сословно-представительных учреждений в России : Изыскания о земской реформе Ивана Грозного / Н.Е. Носов -Ленинград: Наука, 1969. - 602c.

22. Пыжиков А.В. Административно-территориальное устройство России: История и современность / А.В.Пыжиков. – М.:ОЛМА-ПРЕСС, 2003. - 320с.

23. Буганов. В.И. Петр Великий и его время / В.И. Буганов. – М.: Наука, 1991. – 356 с.

24. Артикул воинский(1715г., апреля 26)// Хрестоматия по истории государства и права/ сост. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 2004. – 472с.

25. О власти и ответственности Сената (1711г., марта 2); О порядке заседаний и делопроизводства в правительствующем Сенате (1711г., марта 5)// Хрестоматия по истории государства и права/ сост. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 2004. – 472с.

26. О должности сената(1722г., апреля 27)// Хрестоматия по истории государства и права/ сост. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 2004. – 472с.

27. О должности генерал-прокурора(1722г., апреля 27)// Хрестоматия по истории государства и права/ сост. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 2004. – 472с.

28. Регламент или устав Духовной коллегии(1721г., января 25) // Хрестоматия по истории государства и права/ сост. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 2004. – 472с.

29. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н.П. Ерошкин М.: Наука, 2000. – 352с.

30. Генеральный регламент(1720г., февраля 27) // Хрестоматия по истории государства и права/ сост. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 2004. – 472с.

31. Табель о рангах(1922г., января 24)// Хрестоматия по истории государства и права/ сост. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 2004. – 472с.

32. Быстренко В.И. История государственного управления и самоуправления в России: учебное пособие / В.И. Быстренко. - М.: Дело, 2003. – 319с.

33. Анисимов Е.В. Время петровских реформ. / Е.В. Анисимов – Ленинград: Лениздат,1989. - 496с.

34. Каменский А. Б. Центральное и местное управление и территориальное устройство в контексте реформ XVIII века / А.Б. Каменский // Административно-территориальное устройство России: История и современность. – 2002. - №1 - С. 58-99.

35. Приходько А.М. Становление министерской системы управления / А.М.Приходько // Вопросы истории. – 2004. - №12. - С. 96-104.

36. Манифест об учреждении министерств (1802г., сентябрь 8) // Хрестоматия по истории государства и права/ сост. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 2004. – 472с.

37. Манифест об общем учереждении министерств (1811г., июнь 25) // Хрестоматия по истории государства и права/ сост. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 2004. – 472с.

38. Манифест об усовершенствовании государственного порядка (1905г., октября 17) // Хрестоматия по истории государства и права/ сост. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 2004. – 472с.

39. Свод основных государственных законов (1906 г., апреля 23) // Хрестоматия по истории государства и права/ сост. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 2004. – 472с.

40. Учреждение государственной думы (1906 г., февраля 20) // Хрестоматия по истории государства и права/ сост. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 2004. – 472с.

41. Положение о выборах в Государственную думу (1907 г., июня 3) // Хрестоматия по истории государства и права/ сост. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 2004. – 472с.

42. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России / П.А. Зайончковский. - М.: Мысль, 1978. – 288 с.

43. Руднева С.Е. Временное правительство и конструирование Предпарламента / С. Е. Руднева // Вопросы истории. – 2003. - №2. – С. 149-156.

44. Конституция (основной закон) РСФСР (1918г., июля 10)// Хрестоматия по истории государства и права/ сост. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 2004. – 472с.

45.Основной закон (конституция) СССР (1924г., января 31)// Хрестоматия по истории государства и права/ сост. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 2004. – 472с.

46. Конституция (основной закон) СССР (1936г., декабря 5)// Хрестоматия по истории государства и права/ сост. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 2004. – 472с.

47. Коваленко С.Г. Реформы управления народным хозяйством СССР середины 1950-х - 1970-х годов / С.Г. Коваленко // Вопросы истории. – 2008. - №6. – С.37-47.

49. Конституция (основной закон) СССР (1977г., октября 7) // Хрестоматия по истории государства и права/ сост. Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 2004. – 472с.

50. Малышева Е. П. Административно-территориальное устройство России // Административно-территориальное устройство России: История и современность. – 2002. - №1. - С. 202-241.

51. Ольсевич Ю. Экономический кризис: причины или следствия «перестройки»?: к дискуссиям на Западе / Ю. Ольсевич // Вопросы экономики – 1992. - №6. – С. 60-70.