Содержание

Введение

1. Конституции СССР и РСФСР

2. Становление нового государственного управления

Заключение

Список используемой литературы

Введение

30 декабря 1922 г. открылась новая страница в истории российского государственного управления. РСФСР вошла добровольно на равных основаниях с БССР (Белорусская Советская Социалистическая Республика), ЗСФСР (Закавказская Социалистическая Федеративная Советская Республика), УССР (Украинская Советская Социалистическая Республика) в единый Союз Советских Социалистических Республик. Первый съезд Советов СССР утвердил в основном Декларацию и Договор об образовании СССР, передал ввиду их чрезвычайной важности в союзные республики на дополнительное рассмотрение, поручил ЦИК Союза ССР учесть мнения республик, ввести документы в действие и представить их очередному съезду Советов. Образование СССР на основе советского интеграционизма — яркий акт развития российской государственности.

1. Конституции СССР и РСФСР

Советские государства объединились добровольно в союзное государство, способное обеспечить и внешнюю безопасность во враждующем мире, расколотом на два лагеря, и хозяйственное внутреннее преуспевание, и свободу национального развития народов. На то была воля народов, выраженная съездами Советов четырех государств.

Особенности государственного управления теперь были обусловлены тем, что новый (союзный) тип советского федерализма воплотил многолетний интеграционный процесс, стал поражением национального сепаратизма, обеспечил государственный суверенитет объединившихся субъектов, сохранивших право свободного выхода из Союза, свои конституции, органы власти и управления, бюджеты, право приостанавливать на своей территории распоряжения СНК СССР; опротестовывать, не приостанавливая действия, декреты и постановления союзного правительства или печатать не только республиканские, но и союзные документы на общеупотребительных в республиках языках.

Через 13 месяцев Второй съезд Советов утвердил одобренную республиканскими съездами новую Конституцию СССР. В 1925 г. принята измененная соответственно ей новая Конституция РСФСР. Характерной чертой советского государственного управления явилось то, что процесс его становления с самого начала (1918 г.) развивался на конституционной основе.

Значительной была территориальная сфера союзной власти и управления. Четко определены предметы ведения Всесоюзного съезда, ЦИК, его Президиума, СНК, Верховного суда, объединенного государственного политического управления, функции, структура общесоюзных и объединенных (впоследствии союзно-республиканских) наркоматов, их количество, порядок функционирования, статус наркомов, коллегий.

В главу вторую вошли статьи о суверенитете союзных республик, которые сохранили за собой все атрибуты независимости в делах внутреннего самоуправления, имели свои Конституции, территории, органы власти и управления, правовую систему, гражданство в составе единого союзного гражданства. Пропорционально населению каждой республики съезд Советов избрал соответствующее количество членов в палату ЦИК (Союзной Совет). Совет Национальностей (вторая палата ЦИК) образовался из равного количества представителей союзных и автономных республик, автономных областей. За каждой союзной республикой было сохранено право свободного выхода из Союза, а соответствующая статья 4, где зафиксировано это право, могла быть изменена, ограничена или отменена при согласии всех республик, входивших в СССР.

Конституция СССР стала принципиальной основой организации государственного управления в Союзе и его субъектах, их равноправие, принцип демократического централизма.

Новая Конституция РСФСР, принятая Всероссийским съездом Советов 11 мая 1925 г., исходила из концепции единого союзного конституционного пространства, была построена на принципах федерализма, учла первый российский конституционный опыт 1918—1925гг., опиралась на равенство России с другими республиками, на государственную собственность; имела подробные разделы об экономическом строе, автономных республиках, областях, системе органов власти, управления, их задачах, функциях, организации, взаимоотношениях с органами Союза и других союзных республик. Подробно зафиксированы положения о компетенции органов власти и управления субъектов РСФСР.

В соответствии с новыми конституционными основами была проведена кодификационная работа, создано и уточнено республиканское законодательство, опираясь на которое управленческие структуры развернули работу в рамках огромного союзного государства.

Относительно быстро построен новый союзный "этаж" системы государственной власти и управления, постоянно совершенствовались его взаимоотношения с республиканскими структурами, которые подстраивались под союзные, учреждаемые в основном по образцу республиканских и за счет их кадрового состава. Проведена "коренизация" местного управления, аппарат которого формировался из лиц коренных национальностей. На их языках осуществлялось и местное делопроизводство.

Создаваемая система государственного управления воплотила конституционность, народный характер, единство советской власти и управления, подотчетность трудящимся через подконтрольность органов исполнительной власти и при верховенстве органов законодательной власти.

Принципиальные вопросы становления системы государственной власти и управления, статуса ее отдельных структур рассматривались предварительно съездами партии, пленумами ЦК, его политическим и организационным бюро, секретариатом, Центральной контрольной комиссией, местными партийными инстанциями, обсуждались на съездах советов, сессиях его президиума и правительства, которые и принимали решения. Стало традиционным принимать на основе докладов специальные развернутые постановления "по вопросам советского строительства".

2. Становление нового государственного управления

III съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов (13—20 мая 1925 г.) признал важнейшей задачей приведение методов руководства и административного управления в соответствие с новыми условиями с тем, чтобы советы стали "на деле во главе всего хозяйственного и культурного строительства", обеспечили хозяйственный рост страны, дальнейший подъем культурной и политической активности масс. Решающим условием названо вовлечение самих трудящихся в советское строительство, развитие самодеятельности рабочих и крестьян, работниц и крестьянок. Только их участие в решении всех вопросов культурного и экономического развития являлось гарантией преодоления отрицательных сторон управления, громоздкой и технически нерациональной постановки его работы.

Становление нового управления тормозилось, по мнению съезда, такими остатками старой дореволюционной системы управления, как бюрократизм, волокита, административный произвол, бесхозяйственность, излишняя дороговизна, взяточничество, хищения, раздутая бумажная переписка.

Съезд определил программу налаживания качественного, эффективного управления, которая включала широкий спектр действий: неукоснительное проведение законов, оперативную информацию об управленческой деятельности, связь государственных органов с общественными структурами, отчеты должностных лиц перед избирателями, критику снизу любого органа управления, более точное разграничение имущественных и финансовых прав между местами и центром в сторону расширения прав местного управления, подготовку квалифицированных управленцев из рабочих и крестьян, женщин и молодежи, развитие предварительной и деловой проработки вопросов, коллективности в органах управления без подмены их ответственными должностными лицами; и др.

Высшие, центральные, местные органы государственного управления строились и работали на основе отдельных нормативных актов — Положений, утвержденных ЦИК СССР и ВЦИК РСФСР (для России).

Союзное центральное управление было представлено пятью общесоюзными наркоматами: иностранных, военных и морских дел, внешней торговли, путей сообщений, почты и телеграфа; пятью объединенными или союзно-республиканскими наркоматами: продовольствия, труда, финансов, РКИ, ВСНХ; центральное республиканское управление — а) пятью этими объединенными и б) республиканскими наркоматами: внутренних дел, здравоохранения, просвещения, социального обеспечения, юстиции, ведавшими этими важными сферами совершенно самостоятельно.

Совершенствовался порядок взаимоотношений союзных и республиканских органов управления. Последние осуществляли как директивы соответствующих союзных структур, так и подчинялись своим ЦИК и СНК. Определилась в 20-е гг. тенденция "линейной" связи, ведомственной вертикальной подчиненности от союзных через республиканские к краевым, губернским, областным, окружным и другим местным органам управления, в составе которых создавались соответствующие ведомственные структуры. Такой принцип функционирования усиливал единство, централизм управления по вертикали и был сопряжен с постепенным ограничением, сужением самостоятельности местного звена.

Специфическую роль играли союзный и республиканский наркоматы Рабкрина (Рабоче-крестьянская инспекция), их местные органы, опиравшиеся на свои первичные низовые звенья в виде ячеек содействия, имевшиеся во всех производственных коллективах, учреждениях и воплощавшие сочетание государственных и общественных начал, выборность и тесную связь с профсоюзными, кооперативными, молодежными и другими массовыми объединениями. Главная функция системы Рабкрина — совершенствование государственного аппарата, повышение эффективности управления. Рабкрин опирался на итоги исследовательской работы институтов, лабораторий, изучал и обобщал организацию труда и управления, формировал нормативы, технологию управленческого труда, функциональные параметры, структуру учреждений, методы и формы учета, отчетности, делопроизводства и др.

Рабкрин объединял научные и профессиональные кадры, специалистов по вопросам теории и практики государственного управления, политически активных рабочих и крестьян; проверял, контролировал все органы государственного и общественного управления на предмет правильного исполнения законов, выявления недостатков и главным образом предупреждения их путем совершенствования технологии управления.

Своеобразие соединения в Рабкрине партийного и государственного начал обеспечивалось тесной организационной связью двух различных органов: а) Председатель Центральной контрольной комиссии (ЦКК) ВКП (б), избираемый съездом партии, назначался наркомом РКИ, совмещал две должности; б) члены Президиума ЦКК входили в состав коллегии НК РКИ; в) члены ЦКК возглавляли отделы, управления и другие структуры Наркомата; г) проводились совместные заседания Президиума ЦКК и коллегии НК РКИ, где рассматривались лишь вопросы советского управления и ни в коем случае партийного руководства, которые оставались компетенцией лишь ЦКК, а не РКИ.

Такое соединение государственного начала с партийным обеспечило высокий авторитет Рабкрину, обязательность его решений, чего так не хватало другим государственным структурам. Соединение обеспечивало совместную работу, но не поглощение одного органа другим, не было "единослитного" органа "ЦКК—РКИ". ЦКК сохранилась, функционировала как партийный орган, была ядром Рабкрина, отчитывалась на съезде партии о своей партийной, главным образом контрольной работе и о совместной работе с Рабкрином по советской линии. Рабкрин сохранил статус государственного наркомата в составе правительства, его состав формировался в советском порядке, работал под руководством СНК, отчитывался перед ним. Соединение не смешивало функции двух органов, обеспечивало непосредственное партийное руководство, участие членов и структур ЦКК в работе государственного органа.

Рабкрин с помощью ЦКК способствовал рационализации государственного управления, повлиял на формирование объема и пределов функций, структуры государственного аппарата сверху донизу на основе функционального и производственного принципов построения. Было проведено несколько кампаний по сокращению постоянно растущих штатов служащих, административных расходов, реализации режима экономии, налаживанию учета и отчетности в структурах управления. Формировался подлинно народный контроль за деятельностью аппарата управления. Рабкрин в 1923—1933 гг. стал яркой самобытной страницей в истории становления нового типа управления и социального контроля.

Характерной чертой нэповского реформирования управления в первой половине 20-х гг. являлась опора его на рост политического сознания, хозяйственной активности крестьянства. Бесправный в прошлом класс заинтересованно участвовал в советских органах власти, различных кооперативных объединениях, кредитных и иных товариществах, комитетах взаимной помощи. В стремлении реализовать свои демократические права крестьянство создавало местные крестьянские союзы, пыталось организоваться самостоятельно, полнее выражать свои политические и общественные интересы, создать Всероссийский крестьянский союз по опыту подобного союза 1905—1906 гг. Инициатива крестьян расширить рамки участия в управлении была отвергнута. ЦК РКП (б) признал "недопустимым и нецелесообразным легализацию крестьянских союзов", предложил меры по развитию активности крестьян в Советах и кооперации. Повторившиеся вскоре в 1923—1924 гг. попытки создания Крестьянского союза или Союза хлеборобов ЦК партии рассматривал как антисоветские, кулацкие. В то же время экономическую инициативу крестьян стимулировала система мер, среди которых выделялись право аренды земли до 12 лет и найма рабочей силы в индивидуальных хозяйствах на определенных условиях, выхода из общины на хутора и отруба, замена натурального налога денежным, уменьшение его с дифференцированным учетом социального статуса и хозяйственной деятельности крестьянских дворов, учреждение единого сельскохозяйственного налога вместо множества различных повинностей; крестьянских кредитных товариществ и др.

Становление и деятельность системы государственной власти и управления на нэповской, союзной основе сопровождалось кризисными проявлениями, обострением социальной напряженности в отдельные годы первого послевоенного десятилетия и стремительным восстановлением за 5 лет довоенного уровня народного хозяйства. Нэповский период укрепил предпосылки дальнейшей реконструкции экономики, власти, управления, разрешения и старых, и новых противоречий в жизни общества. В условиях форсированной индустриализации, острой нехватки средств, нараставшего сопротивления крестьянства тяжелеющему налоговому бремени, ускоренной коллективизации в элитных кругах власти, в системе государственного управления утверждается курс на свертывание нэпа, который вводился всерьез, надолго, но не навсегда, и замену его социалистическим наступлением. Новый курс, выработанный в острой идейно-политической внутрипартийной борьбе второй половины 20-х гг., обусловил тенденцию этатизма, возрастания преобразующей роли партии и государства, масштабным всеохватом сфер жизни общества государственным управлением, которому придавались черты централизации, бюрократизации, командно-административной директивности, карательной репрессивности. Это находилось в рамках единой мировой тенденции этатизации (огосударствления), проявившейся ярко после экономического кризиса 1929—1933 гг., когда в развитых странах усилилось вмешательство государства в хозяйственные процессы, в экономику, общественную жизнь, его целенаправленное воздействие на социально-экономические процессы. Государство встраивалось "в сам процесс общественного воспроизводства в качестве его важнейшего структурного звена".

Государственное управление с конца 20-х гг. функционировало на основе пятилетних планов, имевших силу закона, было подчинено выполнению максимально возможных плановых задании, которые нередко пересматривались произвольно в сторону увеличения под лозунгом за 10—15 лет достичь в промышленности того, на что развитым индустриальным странам потребовалось в свое время 100—150 лет.

Потребности планового и конкретного управления новыми отраслями промышленности обусловили создание соответствующих союзных и республиканских наркоматов, структур в местных органах, что привело к упразднению вертикальной системы ВСНХ, его органов в губерниях, краях, областях, округах. Ликвидированы были и областные промышленные бюро, объединявшие до 1929 г. СНХ нескольких губерний. В 1932 г. на базе союзно-республиканского ВСНХ образованы наркоматы тяжелой, легкой, лесной промышленности, которые обеспечили быстрое развитие отраслей. Наркомтяжпром превратил свою отрасль в базовую для развития всего народного хозяйства. Наркомлегпром подтянул во второй пятилетке темпы этой отрасли к темпам тяжелой. Возникли и другие новые наркоматы путем реорганизации и разделения существовавших. Из Наркомата путей сообщения выделен НК водного транспорта, из Наркомзема — НК зерновых и животноводческих совхозов. НК труда упразднен, слит с ВЦСПС, которому переданы все средства соцстраха, санатории, дома отдыха, научные институты, имущество, помещения и кадры. ВЦСПС приобрел необычный статус органа общественного управления, который руководил сферой организации труда.

Перестраивались структура, методы наркоматов в соответствии с изменившимися условиями и задачами. Каждый НК имел Совет, не менее половины состава которого составляли представители местных органов управления и предприятий. Обеспечивалась ведомственность управления. На рубеже 20—30-х гг. во всех советских и хозяйственных органах внедрена функциональная система построения аппарата. Позднее ее заменили производственной и производственно-территориальной системой.

Характерно, что съезды Советов слушали и обсуждали отчеты не только СНК, но и отдельных НК, утверждали конкретные программы развития отраслей и деятельности всех органов отраслевого управления. Всесоюзный VII съезд Советов (1935 г.) наметил по отчетам наркоматов тяжелой промышленности, зерновых и животноводческих совхозов широкую систему задач, требовавших от органов управления разносторонней и напряженной работы по развитию новых отраслей народного хозяйства. Президиум ЦИК, СНК контролировали работу наркоматов по выполнению решений съезда.

В системе управления утверждалась идеология развернутого наступления социализма, ограничения, вытеснения и ликвидации носителей старых укладов. Кулачество ликвидировано как класс, пострадало все зажиточное, в том числе середняцкое, крестьянство. Государственный пресс обрушен на единоличников, не желавших отказываться от своих хозяйств в пользу колхозов.

Местное управление развивалось и по мере изменения административно-территориального деления, районирования, упразднения губерний на рубеже 20—30-х гг., округов, образования областей на территориях краев, которые с 1924 г. по 1936—1937 гг. являлись крупными административно-территориальными единицами. Заметным звеном местного управления стали и районные органы, возникшие вместо уездных тоже на рубеже 20—30-х и в последующие годы.

Личный состав органов управления в союзном и республиканских центрах, на местах формировался из грамотных специалистов, за счет рабочих и крестьян ("выдвиженчество", "выдвиженцы"), ускоренного обучения их на различных курсах, рабфаках, в средних и высших учебных заведениях, что качественно изменило социальное происхождение и положение управленцев. Ускоренно и в ходе радикальной реконструкции общества создавалась управленческая элита, советская бюрократия.

Заключение

Союзное государственное управление пережило в 1923— 1936 гг. процесс динамичного становления на конституционной основе и в условиях нэповского реформирования и контрреформирования, ускоренной индустриализации страны, коренного преобразования сельского хозяйства по инициативе сверху в виде ускоренной же коллективизации с применением административно-насильственных методов, репрессирования "мироедского" и значительной части середняцкого слоев деревни.

Органы власти и управления испытывали острый дефицит образованных, компетентных специалистов-управленцев. Недостаток общей и политической культуры основной массы трудящихся, советских служащих сказывался на качестве и эффективности управления, которые партийно-властная элита во главе с И.В. Сталиным пыталась компенсировать приданием государственному управлению жесткого командно-административного, карательно-репрессивного характера, что бюрократизировало управленческий аппарат, все явственнее ограничивало непосредственное участие широких масс трудящихся в управлении, отрывало управление от народа.

Сохранилась острота проблемы разделения функций государственных, хозяйственных, партийных структур и органов других общественных организаций. Руководящая сила общества, правящая ВКП(б) брала на себя несвойственные политической партии управленческие административные и хозяйственные функции, вмонтировалась в систему государственной власти и управления. Система Советов депутатов трудящихся училась государственной власти и управления методом проб, на собственном опыте и путях антикапиталистической модернизации, что сопровождалось не только достижениями, но и неизбежными издержками.

Список используемой литературы

1. "История государственного управления России": учебник /В.Г. Игнатов. — Ростов н/Д: Феникс, 2002. — 608 с.
2. "История государственного управления": учебник/ М.Е. Дидык. - Ростов н/Д: Феникс, 2007. — 283 с.
3. "История государственного управления": учебник/ Н.А. Омельченко. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. - 464 с.