**Введение**

Политика так называемой перестройки в преломлении к вопросу о форме государственного единства выражалась в поддержке идеи децентрализации СССР. Предполагалось, что союзным республикам будут предоставлены более широкие экономические и политические права, а центральные власти не будут вмешиваться в решение вопросов, отнесенных к их ведению. Руководители СССР считали, что, как и прежде, гарантией суверенитета союзных республик будет служить закрепленное в Конституции СССР право выхода из его состава.

Единство Советского Союза в большой мере опиралось на единство правящей партии. Идеология КПСС была глубоко интернациональной. Поэтому национализм и сепаратизм не могли свободно укорениться и развиваться, пока КПСС оставалась правящей в СССР и республиках. Демократизация внутрипартийной жизни, критика форм, методов и политической практики КПСС в области межнациональных отношений парализовали партийное воздействие. Последовавший кризис КПСС, ее раскол, отстранение от власти позволили открыть дорогу для проникновения и укоренения в сознании части населения и политического руководства республик идей национализма и сепаратизма.

Другой важнейшей опорой государственного единства СССР являлась плановая экономика и централизованное распределение материально-технических ресурсов.

Современное состояние государства и права Российской Федерации представляет собой совокупный итог поэтапного, революционного, по преимуществу мирного, демонтажа советского строя и органов советского государства на территории России и процесс становления нового Российского государства. Здесь можно выделить три этапа: первый охватывает период от 12 июня 1990 года (принятие Декларации независимости РСФСР) до официального признания распада СССР и сложения полномочий Президентом СССР, т.е. до 25 декабря 1991 года; второй этап – от 26 декабря 1991 года до принятия новой Конституции РФ 12 декабря 1993 года. Третий – современный период, начатый вступлением Конституции РФ в действие, сводится к приведению всех сфер политико-правовой жизни РФ в соответствие с новым конституционным законодательством.

Целью данной работы является всестороннее изучение государственной системы России в 90-е гг. ХХ века. Для того чтобы достичь поставленной цели необходимо решить ряд задач: рассмотреть исторические становления и эволюции государственной системы России, а также изучить саму государственную систему.

Работа состоит из двух глав. В первой главе рассматриваются исторические предпосылки становления государственной системы России в 90-е годы ХХ века, во второй – государственная система России в изучаемый период.

При написании работы была использована различная литература по данному вопросу, в том числе:

При написании первой главы – Боффа Д. И. «От СССР к России», Емелин А. С. «История государства и права России» (Окт. 1917 – дек. 1991 гг.), Сгорин В.В. «Политическая история современной России», Ахиезер А. С. «Россия: критика исторического опыта» и др.

При написании второй главы – Сырых В. М. «История государства и права России. Советский и современный периоды», Цечоев В. К. «История государства и права России ХIХ-ХХ века», Поцелуев В. А. «История России ХХ столетия: Основные проблемы», Исаев И. А. «История государства и права России», а также литература по административному праву и др.

**1. Исторические предпосылки становления государственной системы России в 90-е годы ХХ века**

**1.1 Социальная структура общества и экономика как факторы эволюции государственной системы**

К середине 1980-х гг. СССР обладал развитой инфраструктурой промышленности и сельского хозяйства, что позволяло ему иметь определенные успехи в экономике, прежде всего в военной (космическая промышленность, военно-промышленный комплекс), и в основном обеспечивать себя на минимально доступном уровне продуктами питания и товарами широкого потребления. Социальные и национальные противоречия в стране открыто не проявлялись. СССР обладал огромными природными богатствами, несопоставимыми ни с одной из стран мира.

Несмотря на определенные достижения в экономическом и социальном развитии (в частности, к середине 1970-х гг. СССР достиг военно-стратегического паритета по уровню вооружений с США и всем блоком НАТО), Советское государство оказалось в состоянии глубокого кризиса. Главной его причиной являлось падение темпов роста промышленности, происходившее на фоне быстрого индустриального развития передовых держав мира: США, Японии, Канады, стран Западной Европы. Проводимая советским руководством со времен Ленина политика, направленная на конфронтацию со странами «мирового капитала» и имевшая конечной целью установление советского варианта социализма во всем мире, зашла в тупик[[1]](#footnote-1).

Проблемы совершенствования социалистической модели экономики, находившейся в СССР в предкризисном состоянии, придание ей динамизма и эффективности являлись ключевыми для пришедшего к власти в партии и государстве в середине 1980-х гг. нового руководства во главе с М. С. Горбачевым.

К этому времени мощный научно-технологический потенциал страны,

созданный за послевоенный период в значительной степени был исчерпан. Уже с начала 1980-х гг. в экономику Советского Союза прекратился обильный приток “нефтедолларов” (в связи с падением цен на энергоносители на мировом рынке), а афганская “авантюра” и традиционный затратный механизм ведения хозяйства в сочетании с валовым принципом промышленной политики стремительно увеличивали бюджетный дефицит, отмечалось неуклонное падение промышленного производства. Широко разрекламированная “Продовольственная программа” (1982) к 1985 г. также оказалась фактически проваленной (валовой сбор зерновых в стране за 1978 – 1984 гг. упал с 237 до 137 млн. т.). Низкая эффективность производства, отсутствие материальной заинтересованности в производительном труде, господствующая уравниловка, а также растущий голод на основные потребительские товары – вплоть до введения талонной системы распределения, способствовали созданию в СССР тех явлений, которые впоследствии будут названы застоем и механизмами торможения. В стране из-за падения рождаемости за 10 лет (с середины 1970-х гг.) в 4 раза – с 12 до 4 млн. человек – сократилась доля молодежи в общественном производстве, а женщины среди рабочих и служащих составляли более половины от всех занятых (тогда как даже в первые послевоенные годы этот показатель не превышал 47%). Острейшей социальной проблемой в “обществе реального социализма” являлось пьянство: в СССР только официально зарегистрированных алкоголиков насчитывалось более 21 млн. человек.

По мере вступления советской экономики в полосу стагнации все заметнее стала развиваться так называемая теневая экономика. Это явление, возникшее в условиях тотального огосударствления и плановой централизации хозяйства, давало некоторую возможность перераспределять продукцию и доходы населения в соответствии с нуждами потребления. Теневая экономика в СССР включала как различные виды индивидуальной трудовой деятельности и подпольные цеха по производству дефицита, так и изготовление неучтенных товаров на госпредприятиях и махинации в сфере финансовой отчетности. По приблизительным подсчетам в Советском Союзе к середине 1980-х гг. в теневом бизнесе было занято до 15 млн. человек, а объем выпускаемой неофициальной продукции народного потребления повышенного спроса составляли до 25% от всего товарооборота. Происходило формирование новой социальной группы подпольных предпринимателей – «цеховиков», которые, как правило, были тесно связаны с наиболее прагматичной частью правящей в стране партийно-государственной номенклатуры. Фактически начался процесс их сращивания, что впоследствии создало особую прослойку класса «советских предпринимателей», получивших позднее на Западе название «новых русских».

Выдвинутая М. С. Горбачевым на апрельском (1985 г.) пленуме ЦК КПСС программа обновления обветшавшей командно-административной распределительной системы «развитого социализма» на первых порах отличалась умеренностью. Главным лозунгом реформ провозглашался курс на всемерное ускорение социально-экономического развития страны на основе внедрения новых методов хозяйствования и использования новейших достижений научно-технического прогресса. По замыслу партийных реформаторов предполагалось включить «дополнительные резервы и преимущества» социализма, повысить трудовую дисциплину на производстве (так называемый человеческий фактор) прежде всего за счет усиления администрирования, эффективно использовать новейшие технологии в производстве и т. д.[[2]](#footnote-2)

1985 -1986 гг. стали периодом осуществления крупномасштабных кампаний и серьезных ломок административных структур управления народным хозяйством.

Некоторые подвижки, отмеченные в экономике СССР в первый год реализации «стратегии ускорения» (прирост производительности труда за 1985 г. Составил 1,3%), породили в новом руководстве страны иллюзию движения, надежду на всесилие командных рычагов в увеличении темпов промышленного развития. Эти настроения ярко отразились в утопизме принятых на XXVII съезде КПСС (март 1986 г.) планов экономического и социального развития страны до 2000 г., в соответствии с которыми промышленный потенциал СССР за 15 лет должен был увеличиться вдвое. Неосуществимость принятых съездом решений была предопределена. Внеэкономические методы интенсификации промышленного и сельскохозяйственного производства, не изменившие социальной природы общественного воспроизводства и основанные на инерции сложившегося бюрократического хозяйственного механизма, уже находившегося в кризисном положении, не могли привести к реальным изменениям в экономике. Более того, идеология «штурмовщины» на производстве, не подкрепленная новейшими технологическими разработками, объективно создавала предпосылки для техногенных аварий. В конце апреля 1986 г. Произошла авария на четвертом энергоблоке Чернобыльской АЭС, о которой, в силу традиционной «сверхсекретности объекта», советское руководство официально сообщило лишь через две недели. В результате чернобыльской трагедии радиоактивному заражению подверглись обширные и густозаселенные районы Украины, Белоруссии и РСФСР. В августе того же года произошла катастрофа у Новороссийска: в результате столкновения с другим кораблем затонул пассажирский теплоход «Адмирал Нахимов», погиб экипаж судна и несколько сотен пассажиров.

Постепенно в советском руководстве росло, понимание того, что без коренных преобразований в хозяйственном механизме и последующих трансформаций социально-политической системы, сложившейся в СССР, достичь реальных результатов в масштабных экономических реформах невозможно. Однако невозможно было также оценить размеры охватившего страну структурного социально-экономического и политического кризиса без глубокого научного анализа сложившейся ситуации. С 1987 г. По инициативе М. С. Горбачева начинается разработка научной концепции экономической реформы в СССР. К этой работе были привлечены известные советские экономисты Л. И. Абалкин, А. Г. Аганбегян, А. Г. Гранберг, П. Г. Бунич, Т. И. Заславская и др. Разработанный ими проект программы преобразований предусматривал следующие изменения: расширение самостоятельности предприятий на принципах хозрасчета и самофинансирования; постепенное возрождение частного сектора экономики (первоначально – путем развития кооперативного движения, опираясь на ленинское определение социализма как строя цивилизованных кооператоров); отказ от монополии внешней торговли; более глубокая интеграция в мировой рынок, сокращение числа отраслевых министерств и ведомств, развитие арендных отношений на селе. В 1987 – 1988 гг. был принят комплекс законодательных актов о перестройке управления народным хозяйством, важнейшими из которых были Закон «О государственном предприятии (объединении)» (июнь 1987 г.), постановление ЦК КПСС и Совмина СССР о расширении прав трудового коллектива и выборе руководителей, наконец, закон «О кооперации в СССР» (май 1988 г.).

Однако при сохранении ведомственного диктата, ужесточении государственного регулирования и контроля по отношению к хозяйствующим субъектам, и, прежде всего кооперативам и арендным предприятиям, принятые законодательные акты практически оказались бездейственными, а реформы в экономике – блокированными. Более того, с 1988 г. начался общий кризис в сельскохозяйственном производстве, а затем и в промышленности. В связи с продолжавшим расти огромным бюджетным дефицитом, резко усилились инфляционные процессы. В руководстве партии и государства нарастал конфликт между сторонниками либеральной и консервативной политическими программами осуществления реформ. Сам лидер партии М. С. Горбачев подвергался критике как слева, так и справа, и его решения не отличались последовательностью. С одной стороны, он декларировал переход к рыночным отношениям, а с другой – провозглашал верность социалистическим ценностям, что изначально было несовместимо. Реальные процессы, происходившие в экономике и связанные с возникновением новых видов предприятий (кооперативов, совместных предприятий, акционерных обществ и др.), повлияли и на государственный сектор. Госпредприятия стали преобразовываться в арендные и акционерные, хотя зачастую контроль над ними сохранялся в руках прежнего руководства. В 1990 г. было принято постановление Верховного Совета СССР о концепции перехода к регулируемой рыночной экономике и соответствующее этой концепции законодательство. Несмотря на сохранение высоких налогов на прибыль (от 35 до 45%), законы 1990 г. создали условия для еще большего развития коммерческих структур. Но сохранение государственного регулирования цен, не менявшихся в стране с 1961 г., при появлении товаров и услуг, производимых новыми, коммерческими структурами, объективно вело к усилению товарного голода – дефицита промышленных и продовольственных товаров. Карточная система, давно, хотя и неофициально, существовавшая в различных регионах СССР, была введена даже в Москве, где устанавливались нормы отпуска товаров и резко ограничивался их ассортимент. Значительно возросла денежная эмиссия, которая за 5 лет, к 1989 г., увеличилась в 4 раза, и в 1990 г. составляла уже около 20%. За счет иностранных займов внешний долг СССР вырос с 10 млрд. в 1985 г. до 52 млрд. к 1991 г. За этот же период золотой запас СССР уменьшился в 10 раз и составил 240 т. В этих условиях катастрофически падал уровень жизни советских граждан, которые во всех экономических проблемах обвиняли руководство КПСС. В промышленных регионах, особенно в угольных бассейнах, с 1989 г. начало расти забастовочное движение, которое к лету 1991 г. приобрело огромный размах.

В конце 1992 года Съезд народных депутатов сменил главу правительства, взамен Е.Гайдара пришел В.Черномырдин. С его приходом началась корректировка курса реформ, вернее курс остался (рыночная экономика), но ставка была сделана на поддержку государственных (в том числе и убыточных) производств. Особое внимание было уделено топливно-энергетическому (газ, нефть, уголь, электроэнергия) и военно-промышленному (ВПК) комплексам, т.е. проводилась политика протекционизма. Была принята единая тарифная система оплаты труда, что смягчило ситуацию в бюджетной сфере. Все это потребовало новых денежных средств, взаимозачетов долгов предприятий и как следствие — новый виток инфляции. Только путем ужесточения финансово-кредитной политики к концу 1993 года темпы роста удалось снизить.

Но непоследовательность в принятии решений в финансовой сфере и протекционизм были присущи правительству и последующие годы.

В 1993 году чековая приватизация продолжалась, росло количество коммерческих банков, в сельском хозяйстве государственными остались не более 15% колхозов, но фермеры без поддержки государства разорялись. Продолжался спад производства промышленности (16%) и сельского хозяйства (4%), сократились грузовые перевозки. В негосударственном секторе было занято уже 40% работающих. Дефицит бюджета — 12 трлн. руб. Цены выросли в 9 раз, происходит расслоение населения на богатых и бедных, 10% богатых имеет доходы в 11 раз превышающие доходы остальных. Но число забастовок постепенно сокращается. Хотя официально численность безработных не велика, но растет скрытая безработица (неполный рабочий день, вынужденные отпуска).

К концу 1993 года завершилась первая стадия приватизации («ваучерная»), в результате реально появился частная собственность, возникают экономические методы регулирования. Произошла частичная адаптация производителей и потребителей к рынку, заработал потребительский рынок. Центр деловой активности переместился в негосударственный сектор. Удалось обеспечить конвертируемость рубля, пополнить золотовалютный запас. Россия постепенно интегрировалась в мировое хозяйство.

В 1994 году правительство сосредоточило свои усилия на стабилизации уровня жизни населения, поощрении предпринимательской деятельности, целевой поддержки наиболее незащищенных слоев населения, получении западных кредитов и инвестиций.

В 1995 году приоритетной задачей была жесткая финансовая политика с целью обуздать инфляцию.

В 1996 году — прекращение падения производства и стабилизация экономики. Уровень инфляции удалось снизить, но связанные с этим надежды на инвестиции и подъем производства не оправдывались. Нестабильная политическая обстановка (выборы в Государственную Думу 1995 года и Президента 1996 года), непоследовательная финансово-кредитная политика не способствовали стабилизации экономики, и отпугивала западных инвесторов.

Проводимый 2 этап приватизации (денежный) выявил противоречия в политической и промышленно-финансовой элите, разразились скандалы по поводу условий приватизации и ее результатов. На фоне падения производства (многие отрасли с высоким уровнем технологий угасали) все заметнее становился перекос в сторону производства сырья. Например, доля отчислений в бюджет такого монополиста как Газпром составляет 25%. Росла доля импорта, особенно продовольствия на фоне снижения производства продуктов питания.

В 1997 году удалось остановить падения производства, но инвестиций было недостаточно для подъема. Высокая энергоемкость промышленности России и устаревшее оборудование делали товары неконкурентоспособными. Экспорт единственное, что росло в годы реформ, теперь уже сокращается, в 1997 году экспорт упал на 2%. Дефицит бюджета в 1997 году составил 6,8%.

Падение за все предыдущие годы производства достигло 50%, 45% предприятий стали убыточными, взаимонеплатежи между предприятиями и невыплаты налогов в бюджет, при отсутствии инвестиций в производство, замены и обновления оборудования. Инфляция была не высока, курс доллара в основном стабилен благодаря достаточным золотовалютным запасам Центробанка, но на обслуживание внутреннего и внешнего долга уходило 30% доходов. Сохранялась высокая социальная напряженность, вызванная скрытой безработицей невыплатой зарплат, пенсий и социальных пособий. За чертой бедности оказались от 30 до 40 млн. человек (по разным оценкам), забастовки, голодовки, перекрытие железных дорог.

Издержки реформ можно объяснить следующим:

Плохие стартовые условия реформ, экономика находилась на грани краха, с распадом СССР распались хозяйственные связи, рухнул прежний механизм управления и нужно было создавать новый. Обесцененный рубль, отсутствие золотовалютных запасов, долги СССР, отсутствие в стране продовольственных запасов, высокая социальная напряженность, диспропорция в промышленности с перекосом к ВПК и добывающей промышленности и тяжелой индустрии.

Политическая нестабильность, борьба законодательной и исполнительной властей, а затем между финансово-промышленными группировками.

Ошибки теоретиков и исполнителей реформ в выборе стратегии и в оценке ситуации и последствий принимаемых решений ("хотели как лучше, а вышло как всегда"). Например, расчеты на приток инвестиций и подъем производства после стабилизации курса рубля и победой над инфляцией не оправдались.

Таким образом, вокруг планов экономических преобразований возникла острая политическая борьба, которая усиливала противостояние между центром и республиками. Непоследовательность в проведении преобразований в период перестройки не только не позволила преодолеть кризис советской социально-экономической системы, но еще больше его углубила. Нельзя сказать, что данный курс не дал обществу каких-либо позитивных импульсов. Может быть, самым существенным сдвигом было преодоление трудного психологического барьера перехода к рынку, возникновение предпринимателей и появление рыночных механизмов.

**1.2 Политика как фактор**

Как международное, так и внутриполитическое положение СССР к середине 1980-х гг. было двойственным: с одной стороны, Советский Союз по-прежнему сохранял статус великой державы, а с другой – стремительно терял экономический потенциал. Согласно переписи 1989 г., население СССР составило 286,7 млн. человек, в городах страны проживало примерно 67% населения, в сельской местности – 33%. На протяжении всех 1980-х гг., происходил процесс опережающего роста неславянского населения, прежде всего в республиках Средней Азии и Азербайджане. Если количество русских, украинцев и белорусов увеличилось с 1979 г. в среднем на 6%, то узбеков, таджиков и туркмен от 34 до 45%.

Перед партийно-бюрократической элитой страны реально встала задача сохранения своей власти. Попытки “закручивания гаек”, осуществляемые во время недолгого руководства страной Ю. В. Андроповым, показали свою малую эффективность. Идеи более глубокой реформации общественной жизни в СССР стали проявляться все отчетливее.

Цели и задачи руководителей «перестройки», способы их достижения постоянно менялись и корректировались. На знаменитом апрельском (1985) пленуме ЦК КПСС М. С. Горбачев провозгласил новый политический курс партии – ускорение социально-экономического развития страны на основе эффективного использования достижений научно-технического прогресса.

В самой перестройке можно выделить три крупных структурообразующих этапа:

1) 1985 – 1986 гг. – попытка сохранения руководящей роли КПСС и политической системы “государство – партия”;

2) 1987 – 1988 гг. – обновление кадров партийно-государственной номенклатуры и осуществление реформ в рамках модели “государственного социализма”;

3) 1989 – 1991 гг. – кризис советской государственности.

Политика перестройки и гласности, объявленная руководством во главе с М. С. Горбачевым, привела с середины 1980-х гг. к резкому обострению межнациональных отношений и подлинному взрыву национализма в СССР. В основе этих процессов лежали глубинные причины, уходящие корнями в далекое прошлое. Еще в условиях брежневской парадности и показухи кризисные явления в сфере межнациональных отношений в 60-70-е гг. постепенно набирали силу. Власти не занимались изучением межэтнических и национальных проблем в стране, а отгораживались от действительности идеологическими установками о “сплоченной семье братских народов” и созданной в СССР новой исторической общности – “советском народе” – очередными мифами “развитого социализма”.

С середины 1980-х гг. в рамках процесса демократизации межнациональные проблемы в СССР, по сути, выдвинулись на передний план. Одним из первых грозных признаков дезинтеграции процессов и проявлении национал-сепаратизма стали волнения в Средней Азии, вызванные чистками партийного руководства брежневского призыва, обвиненного в мздоимстве и коррупции[[3]](#footnote-3). Поначалу национальные движения в советских республиках действовали в рамках возникших в этот период народных фронтов. Среди них наибольшей активностью и организованностью отличались народные фронты республик Прибалтики (уже 23 августа 1987 г. в связи с 48-й годовщиной «пакта Риббентропа-Молотова» состоялась акция протеста). После начала политической реформы в СССР, народные фронты Литвы, Латвии и Эстонии, а также Армении и Грузии продемонстрировали, что их кандидаты пользуются значительно большим доверием и популярностью среди избирателей, нежели представители партийно-государственной бюрократии. Таким образом, альтернативные выборы в высшие органы власти СССР (март 1989 г.) послужили важным толчком для начала «тихой» массовой революции против всесилия партийно-государственного аппарата. По всей стране росло недовольство, проходили стихийные несанкционированные митинги с все более радикальными политическими требованиями.

Уже на следующий год в ходе выборов народных депутатов в республиканские и местные органы власти стабильное большинство в Верховных Советах Литвы, Латвии, Эстонии, Армении, Грузии и Молдавии получили национально-радикальные силы, оппозиционно настроенные по отношению к КПСС и союзному Центру. Они теперь открыто заявляли об антисоветском и антисоциалистическом характере своих программных установок. В условиях все более нараставшего социально-экономического кризиса в СССР национал-радикалы выступали за осуществление полного государственного суверенитета и проведение кардинальных реформ в экономике уже вне рамок общесоюзного государства[[4]](#footnote-4).

Наряду с национал-сепаратизмом союзных республик набирало силу национальное движение народов, имевших статус автономных республик, или этнические меньшинства, находившиеся в составе союзных республик, в условиях принятия курса на обретение государственного суверенитета республиканскими титульными нациями испытывали давление своеобразного «малодержавия», их национальное движение носило как бы оборонительный характер. Союзное руководство они рассматривали в качестве единственной защиты от экспансии национализма республиканских этнонаций.

В 1991 году граждане нашей страны осознали, что перестройка потерпела провал. Распад СССР и выход России на путь самостоятельного существования означал новый этап в истории Отечества: руководство независимой суверенной России во главе с Б. Ельциным взяло курс на реформы, на переход к рыночной экономике и либеральной демократии, на интеграцию в мировое сообщество. В этой связи, оценивая возможности России на мировой арене, нельзя не учитывать, что в следствии кардинальных изменений наша страна по валовому внутреннему продукту (ВВП) на душу населения опустилась до 52 места в мире (между Уругваем и Аргентиной). Этого обстоятельство оказало большое влияние на международно-политический авторитет России и в результате чего продолжение единоборства было, по крайней мере, не реалистично (Например, по объему ВВП США превосходят Россию в 6-7 раз).

Еще в феврале 1992 года, выступая на сессии Верховного Совета России, Ельцин подчеркнул: «…реформы в России – это не только наши внутренние дела, но и весомый компонент построения нового мирового порядка…».

#### Часть принципов, которые лежали в основе внешнеполитической доктрины России:

* недопустимость ядерной войны как средства достижения политических и, экономических, идеологических каких бы то ни было целей;
* поиск путей к всеобщей безопасности на основе политических решений, взаимовыгодных соглашений и компромиссов;
* признание за каждым народом права выбора собственного пути развития;
* учет собственных национальных интересов и уважение интересов других государств;
* создание внешних условий, благоприятствующих укреплению территориальной целостности нашей страны;
* отход от конфронтации, развитие равноправных, взаимовыгодных, партнерских отношений с бывшими противниками по «холодной войне»;
* необходимость поддержки реинтеграционных процессов на территории бывшего СССР, в первую очередь в экономической области.

После распада Советского Союза и провозглашения Содружества Независимых Государств сложилась принципиально новая внешнеполитическая ситуация для России. Она не только лишилась традиционных союзников в Восточной и Центральной Европе, но и получила по периметру своих «прозрачных» границ целый ряд государств, руководство которых было настроено к ней далеко не дружественным образом (в особенности в Прибалтике).

Значительно пострадала обороноспособность России. Практически у нее отсутствовали границы с бывшими республиками СССР. Возникла необходимость вывода российских войск из Германии, Польши, Венгрии, Прибалтики. Развалилась прежде единая система противовоздушной обороны. Все это ставило принципиально новые вопросы перед российской внешней политикой. Одним из ее приоритетных направлений объективно становились отношения с ближним зарубежьем. Однако осознание этого пришло не сразу.

Новая, демократическая Россия отказалась от устаревшего стереотипа рассматривать Североатлантический блок в качестве инструмента агрессии и стала искать пути к налаживанию делового сотрудничества с ним. Подобное же желание выразили Украина, Белоруссия, Казахстан и другие члены СНГ. Идея сближения, поиска форм сотрудничества с бывшими республиками на территории СССР была поддержана Советом НАТО. Вскоре на этом направлении произошло важное событие: 10 марта 1992 года состоялось вступление России и десяти государств СНГ в Совет Североатлантического сотрудничества (ССАС).

В тоже время, глубокое беспокойство у Запада вызывала судьба ядерного арсенала бывшего СССР: Вашингтон заявил, что только Россия, как правопреемница СССР, может быть ядерной державой, что Украина, Беларусь и Казахстан не должны стремиться стать членами «ядерного клуба» и обязаны ликвидировать находящиеся на их территории ядерное оружие. 21 апреля 1992 года штаб-квартира НАТО опубликовала заявление, в котором говорится, что присутствие ядерного оружия на территории этих трех стран не может «служить основанием для того, чтобы считать их обладателями ядерного оружия в соответствии со статьями договора», и выразила надежду на то, что они присоединятся к этому договору «в качестве неядерных государств» (договор «о нераспространении ядерного оружия» – 1968г.).

На территории бывшего Советского Союза появилось много, так называемых, «горячих точек». И во всех случаях страны СНГ обращались за помощью к России с просьбой вмешаться, введя, к примеру, миротворческий контингент. Но помимо внутренних, перед бывшими союзными республиками встала воистину историческая задача: определить не только на ближайшее будущее, но и на отдельную перспективу характер отношений со своими соседями, и, прежде всего с теми из них, с которыми они имели тесные связи как республики СССР. Одни видели путь ее решения в том, чтобы созданием СНГ юридически оформить совершившийся факт – распад Союза и коммунистической тоталитарной системы. Другие искали в новом межгосударственном объединении не столько форму смягчения последствий распада империи и спасении из-под ее развалин того ценного, что было накоплено на протяжении жизни многих поколений людей, сколько возможность «реинтеграции» в форме построенного на иных, не имперских, основах нового международного союза. Так или иначе, но уже на территории СНГ стали образовываться союзы государств и примерами тому являются Российско-Белорусский союз и Евроазиатское экономическое сообщество.

На рубеже 1980 – 1990-х гг. бывшие союзные республики не только прекратили функционировать как единый народнохозяйственный комплекс, но зачастую не только по экономическим, но и по политическим мотивам блокировали взаимные поставки, транспортное сообщение и т. п.

**2. Государственная система России в 90-е годы ХХ века**

**2.1 Форма государственного устройства и форма правления Российской Федерации**

Российская Федерация представляет собой демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, основанное, однако, на иных конституционных принципах и демократических ценностях, нежели Советский Союз.

Российская Федерация в настоящее время состоит из 90 субъектов. Это 21 республика, 7 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, 1автономная область и 10 автономных округов. В настоящее время на территории России проживает более 140 народов, объединившихся в многонациональный народ Российской Федерации.

В основе федеративного устройства РФ лежат такие принципы, как государственная целостность и единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, равноправие и самоопределение народов России.

Государственная целостность и единство системы государственной власти в Российской Федерации выражается в наличии единых федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, действии Федерального законодательства и иных федеральных актов на всей территории Российской Федерации, едином государственном строе субъектов Федерации. Все они, как и федеральные органы Российской Федерации, проводят принципы республиканской формы правления, обеспечивают последовательный демократизм в отношениях между органами государства и населением. Каждый субъект, самостоятельно определяя систему органов государственной власти, учитывает Конституцию РФ и общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных Федеральным законом. При этом федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Конституция РФ исчерпывающим образом устанавливает предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов. В Конституции закреплен перечень вопросов, отнесенных к ведению Российской Федерации, а также дается полный перечень вопросов, решаемых Российской Федерацией совместно с ее субъектами[[5]](#footnote-5).

К исключительному ведению Российской Федерации отнесены все те вопросы, решение которых является необходимым для установления или защиты суверенитета страны либо требует единообразного решения на всей территории России:

1) защита Конституции и федеральных законов;

2) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина;

3) правовые вопросы создания единой общенациональной экономики и рынка;

4) основы федеральной политики и федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития РФ;

5) полномочия, связанные с обороной и внешней политикой;

6) отрасли законодательства, призванные обеспечивать равенство всех граждан независимо от места их проживания, национальности и иных обстоятельств.

Это судоустройство, прокуратура, уголовное, уголовно-процессуальное, гражданское, гражданско-процессуальное и некоторые другие отрасли законодательства.

Весьма широк круг вопросов, отнесенных к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. В этот перечень входят вопросы, которые надлежит решать единообразно на всей территории России. Одновременно разрешается субъектам РФ дополнять, развивать федеральные законы и иные нормативно-правовые акты применительно к специфике отдельных регионов с учетом их исторических, национальных и иных особенностей.

В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся следующие вопросы:

1) обеспечения соответствия конституций, уставов, законов субъектов Российской Федерации Конституции РФ и федеральным законам, установление общих принципов налогообложения и др.;

2) защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, охрана исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей и др.;

3) вопросы разграничения государственной собственности, владения, пользования, распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, а также природопользования, охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности;

4) отношения в сфере образования, науки, культуры, спорта, защиты семьи, регулирование которых требует учета местных условий, традиций и обычаев отдельного региона;

5) отрасли права: административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, водное, лесное, а также законодательство о недрах и охране окружающей природной среды;

6) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Конституция РФ не устанавливает конкретного перечня пределов исключительного ведения субъектов Федерации. Объем и виды их деятельности настолько велики и разнообразны, что перечислить их надлежащим образом достаточно трудно. Все что не указано в вышеизложенных перечнях, однозначно относится к сфере исключительного ведения субъектов Федерации.

Таким образом, Конституция РФ позволяет достаточно точно определить полномочия Российской Федерации и ее субъектов, что, однако, не исключает возможности возникновения каких-либо споров. Для их разрешения могут быть использованы согласительные процедуры, предусмотренные ст. 85 Конституции РФ. Но если согласованного решения так и не будет принято, то Президент РФ вправе прибегнуть к помощи соответствующего суда.

Осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации обеспечивают Президент РФ и Правительство РФ. Конституция также допускает возможность передачи части полномочий федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации с их согласия и, наоборот, передачи органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации части своих полномочий федеральным органам.

Республики, края, области, города федерального значения, автономные области и автономные округа являются равноправными субъектами Российской Федерации. Это означает, что республика не имеет каких-либо преимуществ перед краем, областью, а эти последние перед автономным округом или автономной областью. Различие наблюдается лишь в формах нормативных актов, которыми закрепляется статус субъектов Федерации.

Статус республики определяется Конституцией РФ и конституцией республики. Статус же края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией РФ и уставами, принимаемыми законодательными представительными органами названных субъектов Федерации. Кроме того, по представлению законодательных и исполнительных органов автономной области или автономного округа Государственная Дума может принять специальный федеральный закон об автономной области или автономном округе. Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться договорами, заключаемыми между органами государственной власти края или области[[6]](#footnote-6).

Конституция предусматривает возможность принятия в Российскую Федерацию новых субъектов, а также изменения статуса субъектов, входящих в состав Российской Федерации, в порядке, предусмотренном федеральным конституционным законом. Изменение статуса можно рассматривать как преобразование республики в край, область и наоборот. При этом субъект может получить и другое наименование. Однако право выхода субъектов из состава Российской Федерации Конституция не предусматривает.

Новая Конституция РФ определила политический режим страны как демократический и в этих целях установила систему прав и свобод личности и гражданина в соответствии с принципами и нормами международного права. Система этих прав и свобод выглядит следующим образом:

1) личные права и свободы: право на жизнь, достоинство, свободу и личную неприкосновенность, право на невмешательство в частную жизнь, тайну переписки, телефонных переговоров, телеграфных и иных сообщений, на неприкосновенность жилища;

2) свободы человека и гражданина: право на свободу передвижения и выбор места жительства, свободу мысли и слова, свободу совести, право свободного определения национальности, свободы в сфере экономики, политики и культуры;

3) права гражданина на управление делами общества: право избирать и быть избранным, участвовать в референдуме, или отправлении правосудия, право подачи заявлений индивидуальных или коллективных;

4) социально-экономические права: право частной собственности, в том числе и на землю, право на труд, отдых, охрану здоровья и медицинскую помощь, социальное обеспечение и жилище;

5) социально-культурные права: право на образование, государственную защиту материнства и детства;

6) юридические гарантии прав и свобод личности и гражданина – гарантированность государственной и судебной защиты прав и свобод; право на получение юридической помощи, охрану прав потерпевших от преступлений, право на возмещение ущерба, причиненного преступлением или иными правонарушениями;

7) юридические гарантии личности от уголовного преследования: презумпция невиновности, запрет на использование доказательств, добытых нарушением закона, и др.

Основное отличие системы прав и свобод, закрепленных новой Конституцией, от ранее действовавшей, состоит не столько в совокупности устанавливаемых прав и свобод, сколько в методах и гарантиях их реализации в конкретных отношениях. В частности, утрачены формы и способы участия населения в делах государства, характерные для социалистического общества, а также значительно снизился уровень гарантированности социально-экономических, культурных прав граждан, реализация которых связана с материальными затратами государства.

Конституция не содержит специальных норм, закрепляющих порядок реализации высших форм народовластия. В ней отсутствует глава, посвященная основам избирательной системы в Российской Федерации, хотя она имелась в прежней Конституции. О референдуме из Конституции можно узнать только то, что он назначается Президентом Российской Федерации. Однако не определен ни круг вопросов, по которым можно проводить референдум, ни число голосов, необходимых для принятия позитивного решения по вопросу, вынесенному на референдум.

Конституционное умолчание относительно основополагающих вопросов реального народовластия позволило убрать из государственно-правовой практики такие действенные формы участия народа в управлении делами государства, как регулярные отчеты депутатов перед своими избирателями и отзыв депутатов, не оправдавших доверия своих избирателей. Конституция также лишила народ права вносить проекты федеральных законов через федеральные общественные организации и политические партии. Народ лишен, и возможности действенно влиять на процесс досрочного прекращения полномочий федеральных органов, должностных лиц[[7]](#footnote-7).

Таким образом, по действующей Конституции реальная власть народа Российской Федерации фактически выражается в его праве избирать Президента РФ, депутатов Государственной Думы или принять участие во всероссийском референдуме. Дальнейшая деятельность избранных органов и должностных лиц от волеизъявления народа не зависит. Именно такая модель взаимодействия населения и государства характеризует западную демократию и теперь механически переносится на российскую почву.

В современных условиях все материальное благополучие человек должен создавать сам. Государство способствует ему в этом и тем более не создает искусственных препон для трудовой и предпринимательской деятельности человека, самореализации его творческих потенций как личности. Однако в современном обществе далеко не каждый своим трудом или иным законным способом может обеспечить себе материальное благополучие и достойную жизнь. Поэтому Конституция закрепляет ряд специальных мер по улучшению материального положения как населения страны в целом, так и отдельных социальных слоев, категорий общества. В числе этих мер предусматривается:

1) борьба с безработицей;

2) установление минимального размера оплаты труда;

3) гарантированность общедоступности и бесплатности дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях, а также на конкурсной основе бесплатности высшего образования;

4) обеспечение бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения;

5) сохранение бесплатного пользования библиотечными фондами, сравнительно низкой платы за посещение музеев, картинных галерей, театров, концертных залов и других учреждений культуры.

Особое значение в современных условиях имеет государственная помощь малообеспеченным слоям, группам, которые по тем или иным причинам не могут найти себе работу либо вовсе не способны трудиться.

И, тем не менее, деятельность государства в социальной сфере пока что не всегда является достаточной и действенной. В условиях продолжающегося экономического кризиса социальная политика государства не только не гарантирует достойной жизни, но и не удерживает значительную часть населения даже у черты бедности.

Как показывают исследования Госкомстата России, бедность значительно помолодела и переместилась в город. Из 50 тыс. семей, ежегодно обследуемых Госкомстатом, оказалось, что 64% наименее обеспеченных семей проживает в городе и 36% - на селе. До 1993 г. картина была принципиально иной: 67% малообеспеченных семей проживали на селе и 33% - в городе. Статистические органы не ведут учета численности людей, “получающих унизительно низкую заработную плату”. Однако по расчетам экономистов число работников, заработная плата которых ниже прожиточного минимума, составляет примерно 10-15 млн. человек.

Имеются значительные недостатки в реализации и других направлений социальной политики государства, в том числе и в сфере охраны труда и здоровья населения. Об этом, например, убедительно свидетельствуют наблюдаемые в последние годы рост аварийности на предприятиях, профессиональных заболеваний, высокий уровень производственных травм, неблагоприятная экологическая обстановка в ряде регионов страны, в том числе в таких крупных городах, как Москва, Уфа, Кемерово, Самара, Омск и др.

Бесспорно, сложности переживаемого Россией периода негативно влияют и на возможности государства проводить надлежащую социальную политику. Лишь полное оздоровление экономики России является необходимым условием и действенной гарантией достойной жизни и свободного развития человека, как это предписывается Конституцией.

**2.2 Верховная власть**

Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепляет следующую систему государственных органов:

1. глава государства – Президент Российской Федерации;

2) представительный и законодательный орган Российской Федерации – Федеральное Собрание;

3) Правительство Российской Федерации как орган исполнительной власти;

4) органы государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения и других субъектов Федерации;

5) система судов, призванных осуществлять правосудие в Российской Федерации;

6) Прокуратура Российской Федерации.

В систему органов государства входят также органы внутренних дел, государственной безопасности и армия. Вопросы местного значения решаются органами местного самоуправления, которые реализуют некоторые функции государства, но непосредственно в систему органов государственной власти не входят.

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную[[8]](#footnote-8). Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации и судебные органы действуют в пределах своей компетенции, установленной Конституцией Российской Федерации и принимаемыми в ее развитие конституционными законами, не подменяют друг друга, устанавливая взаимный контроль с помощью разного рода сдержек и противовесов. Таким образом, в Российской Федерации полностью преодолен прежний принцип построения системы государственных органов, основанный на полновластии Советов народных депутатов, осуществляющих одновременно функции законодательной и исполнительной властей. По Конституции СССР Советам были подконтрольны и подотчетны все другие государственные органы, хотя в действительности, как это свидетельствует вся история советского государства, Советы никогда реальным полновластием не обладали. Именно это обстоятельство и явилось главным аргументом для упразднения деятельности советов всех уровней и замены их представительными органами, действующими на принципах современной буржуазной демократии[[9]](#footnote-9).

Как глава государства Президент Российской Федерации является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Вся деятельность Президента, в какой бы сфере она не проявлялась, в конечном счете, направлена на охрану Конституции, обеспечение ее неукоснительного действия. Особо важной является задача создания такого правового режима, при котором ни один орган государства, ни одно должностное лицо не нарушали бы Конституции, не принимали противоречащих ей актов и не нарушали прав и свобод личности и гражданина. В число других первостепенных задач, решаемых Президентом Российской Федерации, входит охрана суверенитета Российской Федерации, обеспечение согласованных действий органов государственной власти, определение основных направлений внутренней и внешней политики, представление Российской Федерации внутри страны и в международных отношениях[[10]](#footnote-10).

**2.3 Высшие органы государственной власти**

Федеральное Собрание осуществляет законодательную власть, принимает федеральные законы, а также решает иные вопросы, отнесенные Конституцией к компетенции представительных органов государственной власти.

Федеральное Собрание состоит из двух палат – Государственной Думы и Совета Федерации[[11]](#footnote-11). Наличие двух палат обусловлено многонациональным составом Российской Федерации. При этом Государственная Дума представляет и выражает интересы страны в целом. В Государственной Думе работает 450 депутатов, избранных населением в ходе всеобщих равных и прямых выборов при тайном голосовании. Совет Федерации состоит из 178 членов. В эту палату Федерального Собрания входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов власти. Образованный подобным образом Совет Федерации призван выражать интересы субъектов Российской Федерации. Палаты заседают раздельно и наделяются равными полномочиями.

Законодательная деятельность сосредоточена в основном в Государственной Думе. Именно она подготавливает по своей инициативе проекты федеральных законов, поступившие от Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации и иных субъектов, обладающих правом законодательной инициативы. Принятые Государственной Думой федеральные законы подлежат одобрению Советом Федерации. Последний в течение 14 дней после поступления на рассмотрение должен одобрить закон или отклонить его. По значительной части законов Совет Федерации может воздержаться от рассмотрения, что равнозначно их одобрению. Однако Совет Федерации обязан рассмотреть и принять решение по федеральным законам, регулирующим отношения в сфере федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного и таможенного регулирования и некоторым другим вопросам.

Совет Федерации состоит из руководителей представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации. Названные лица являются членами Совета Федерации на весь период нахождения ими на данных должностях[[12]](#footnote-12). Роспуск Совета Федерации Конституцией РФ не предусматривается.

Основные задачи Правительства РФ как органа исполнительной власти сводятся к управлению экономикой, организации исполнения федеральных законов и контролю за деятельностью всех органов исполнительной власти. В частности, Правительство разрабатывает федеральный бюджет и обеспечивает политику, осуществляет управление государственной собственностью, оснащает Вооруженные Силы оружием и военной техникой, обеспечивает охрану общественного порядка[[13]](#footnote-13).

Конституция называет суд единственным органом, правомочным осуществлять правосудие[[14]](#footnote-14). При этом судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного правосудия. Сообразно названным видам судопроизводства определяется и судебная система Российской Федерации. Конституция называет лишь верхний уровень судебной системы: Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации. Остальные звенья этой системы устанавливаются федеральными законами[[15]](#footnote-15).

Судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации[[16]](#footnote-16). Судьи других федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации.

Важнейшими гарантиями правосудия являются закрепленные Конституцией принципы:

1) независимость судей и их подчинение только Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

2) несменяемость судей и особый порядок прекращения или приостановления полномочий;

3) неприкосновенность судей и возможность привлечения их к ответственности в порядке, определяемом федеральным законом.

Последовательное проведение принципа разделения властей Конституцией РФ предполагает создание реальных условий для того, чтобы судебная власть, в том числе и все судьи, были действительно независимы от законодательной и исполнительной властей.

Конституция делает решительный шаг в этом направлении, закрепив принцип несменяемости судей[[17]](#footnote-17). Этот принцип означает, во-первых, отсутствие ограничения полномочий судьи каким-либо сроком за отдельными исключениями, установленными федеральным законом, во-вторых, невозможность приостановить или прекратить полномочия судьи иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренном законом, и, в-третьих, судья не подлежит без его (судьи) согласия переводу на другую должность или в другой суд.

В систему органов прокуратуры Российской Федерации входят: Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов Федерации, иные территориальные прокуратуры, военная прокуратура. Осуществляя государственный надзор за исполнением законов, органы прокуратуры обеспечивают единство законности в Российской Федерации и привлекают виновных к ответственности.

**2.4 Органы отраслевого управления**

Управленческая практика развивалась в направлении усиления “дробления” объектов управления по отраслевому признаку, что приводило к резкому возрастанию количества министерств. Постепенно стали все в большей степени проявляться элементы ассимиляции отраслевых систем, что привело к тому, что “чистых” министерств становилось все меньше и меньше. Возникало большое число сопредельных зон, в рамках которых отраслевые функции и полномочия различных министерств переплетались. В частности, это явилось следствием того, что значительное число объектов данного конкретного отраслевого профиля перестало быть прерогативой одного отраслевого министерства. Так, предприятия машиностроительного комплекса, составляющие единую отрасль в производственно-хозяйственном смысле, фактически стали объектами различных отраслей в управленческом смысле, т. е. руководство ими осуществлялось не одним, а несколькими министерствами. Возникла потребность в выделении головных министерств распространялись на предприятия данной отрасли независимо от их ведомственной подчиненности[[18]](#footnote-18).

В результате все чаще стали возникать проблемы, имеющие общий для ряда отраслевых систем характер. Их решение в силу государственных интересов требовало единообразного подхода. Естественно, что в данном случае значительная роль, принадлежа органам государственного управления общей компетенции, например Правительству. Но этого оказалось недостаточно, что и привело к наделению отраслевых министерств, некоторыми полномочиями надведомственного характера. Они позволяли им, как ответственным за данную отрасль управления, воздействовать на другие отраслевые министерства, в ведении которых оказалась та или иная часть объектов, в принципе подведомственных ему. Так, Министерство здравоохранения было наделено подобного рода полномочиями в отношении тех министерств и ведомств, в подчинении которых находились соответствующие учреждения здравоохранения.

В результате всех этих явлений на министерства в конституционном порядке помимо функций и полномочий отраслевого управления было возложено частичное осуществление функций и полномочий, выходящих за рамки порученной ему отраслевой системы и в отношении объектов, не входящих в систему данного министерства.

Параллельно существовала и получала все большее развитие система государственных комитетов, призванных осуществлять руководство по специальным вопросам, имеющим межотраслевой характер (например, планирование, стандартизация и т. п.) На них возлагались межотраслевое управление и ответственность за состояние, и развитие порученных им сфер управления. Так в управленческий обиход была внедрена новая конструкция – “сфера управления”, под которой понималась система отношений, связанных с осуществлением функций межотраслевого управления. Именно в этом состоял предмет деятельности государственных комитетов.

Для межотраслевого управления главное заключалось в том, что его субъекты специализировались на выполнении в общегосударственном масштабе профильных функций (одной или нескольких), общих для всех или для группы отраслей государственного управления. В своем организационном подчинении такие субъекты отраслей управления не имели. В их ведении находились лишь отдельные учреждения и организации, помогающие им в квалифицированном выполнении возложенных на них межотраслевых функций. Полномочия государственных комитетов распространялись на организационно не подчиненные им министерства и другие органы государственного управления. Их функции в отношении других органов управления сводились в основном к координации регулированию и контролю. Правовые акты государственных комитетов по вопросам их компетенции являлись обязательными для адресатов. К этой группе относились, например, Госплан, Госкомцен и т. п.

Однако одновременно предусматривалась возможность осуществления государственными комитетами отдельных функций по руководству отраслями управления. Естественно, что в этой части они сближались по своему статусу с отраслевыми министерствами. Государственные комитеты, сочетающие функции межотраслевого и отраслевого управления, наряду с межотраслевой координацией, руководили сетью предприятий, учреждений и организаций, непосредственно выполняющих работы по профилю данного комитета (например, государственные комитеты по материально-техническому снабжению, по строительству и т. п.)[[19]](#footnote-19).

Неоднородность государственных комитетов усиливалась в связи с образованием ряда из них, действующих как органы отраслевого управления, т. е. фактически являющихся министерствами (например, государственные комитеты по профессионально-техническому образованию, по кинематографии).

Как и прежде, отраслевое управление – функция министерств. Однако фиксация подобной позиции осуществлена не столь прямолинейно, как прежде. Министерство характеризуется как орган, “проводящий государственную политику и осуществляющий управление в установленной сфере иных федеральных органов исполнительной власти”.

В этом определении отсутствует упоминание о том, что министерство осуществляет отраслевое управление. Вместо ключевого термина “отрасль управления” использовано другое, а именно “установленная сфера деятельности”.

Процесс деформации министерской отраслевой системы, однако, на этом не заканчивается. Дело в том, что, поскольку непосредственное управление подчиненными объектами сейчас в компетенцию министерств, как правило, не входит (кроме казенных заводов, например), на их управленческую “долю” приходится выполнение в отраслевом же масштабе регулирующих и координирующих функций в отношении профильных объектов, независимо от формы их собственности[[20]](#footnote-20). В Указе Президента РФ от 14 августа 1996 г. “О структуре федеральных органов исполнительной власти” предусмотрено, что в целях обеспечения согласованной работы федеральных органов исполнительной власти по вопросам, относящимся к совместной сфере деятельности, федеральным министерствам поручена координация иных федеральных органов исполнительной власти. Видимо, имеется в виду координация деятельности иных органов.

**2.5 Местное управление и административно-территориальное деление**

Вопросы территориальных основ местного самоуправления по-разному решались на разных этапах становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Закон Российской Федерации о местном самоуправлении (1991 г.) так же, как и Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (1990 г.), определяя территориальные основы местного самоуправления, исходил из существовавшего административно-территориального деления. При этом союзный закон выделял первичный территориальный уровень местного самоуправления: сельсовет, поселок (район), город (район в городе). Закон допускал также возможность с учетом местных условий и национальных особенностей определение и других уровней местного самоуправления. Понятие первичного, базового территориального уровня местного самоуправления в российском законе о местном самоуправлении (1991 г.) отсутствовало. В соответствии со статьей 2 указанного Закона местное самоуправление осуществлялось в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов. Закон содержал исчерпывающий перечень административно-территориальных единиц, в границах которых должны были действовать органы местного самоуправления на каких-либо иных территориях.

Таким образом, принципы административно-территориального устройства, предполагающие отношения соподчинения органов власти разного территориального уровня, были по существу перенесены на систему местного самоуправления. Район, бывший в советский период развития российской государственности узловым звеном системы управления на местах, сохранил свою ключевую роль и в структуре местного самоуправления. В соответствии со статьей 55 Закона Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 6 июля 1991 г. районный Совет вправе был «отменять противоречащие законодательству решения нижестоящих местных Советов», тех Советов районных городов, поселков, населенных пунктов, которые по-прежнему находились в определенной финансово-экономической и организационной зависимости от районных органов власти.

На следующем этапе развития местного самоуправления в Российской Федерации, который начался в октябре 1993 года (когда были изданы указы Президента Российской Федерации о реформировании системы местного самоуправления) и продолжался до принятия в 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предпринимаются попытки по-новому подойти к решению вопроса о территориальных основах местного самоуправления.

В Положении об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г., нашел свое отражение так называемый «поселенческий» принцип территориальной организации местного самоуправления. Согласно этому принципу территориальной основой местного самоуправления, прежде всего, выступают отдельные населенные пункты: городские и сельские поселения.

Организация местного самоуправления на других территориях возможна на основе объединения отдельных городских и сельских поселений. «Поселенческий» принцип организации местного самоуправления ставит, таким образом, под сомнение существование района в качестве самостоятельной территориальной единицы местного самоуправления. Так, в соответствии с названным выше Положением об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации органы местного самоуправления должны были образоваться в “городах, сельских поселениях, других населенных пунктах” (пункт 1 Положения). Что же касается района, сельского округа (территории сельсовета), то согласно указанному Положению на территориях, включающих несколько городских или сельских поселений (под это определение попадают и территория района, и территория сельского округа), совместным решением органов местного самоуправления мог быть создан единый орган местного самоуправления соответствующих территорий (пункт 1 Положения).

**2.6 Вооруженные силы**

Для обороны страны от агрессии в Российской Федерации создаются и действуют Вооруженные Силы, которые состоят из органов управления, объединений, соединений, воинских частей, учреждений, военных академий, институтов и училищ. Общее руководство Вооруженными Силами осуществляют Президент РФ, Правительство РФ, а непосредственное руководство – Министр обороны РФ. Основным органом оперативного управления войсками и флотами является Генеральный штаб Вооруженных Сил РФ. Через штабы осуществляется и управление отдельными видами Вооруженных Сил[[21]](#footnote-21).

**Заключение**

Таким образом, процесс слома советской государственной системы в настоящее время успешно завершен. В Российской Федерации действует новая система органов государства на принципах и методах, реализуемых современными западными государствами. Россия предпринимает еще одну попытку с помощью государства и его органов приобщиться к ценностям развитых демократических государств и обеспечить населению России надлежащее качество жизни.

Переход к рыночным принципам организации экономики разрушал экономический фундамент существовавших политических отношений. Не случайно, что на пути к полной независимости все республики проходили один и тот же путь:

1)экономическая самостоятельность (внутренний хозрасчет);

2) провозглашение суверенитета, где главную роль играет приоритет республиканского законодательства над Союзным и перераспределение власти и собственности между Союзом и республикой в пользу республики;

3) провозглашение независимости и обращение к мировому сообществу с просьбой об ее признании;

Провозглашенный коммунистической партией Советского Союза в середине 80-х годов курс на развитие демократии привел к изменению в конце этого десятилетия системы высших органов государственной власти. На внеочередной двенадцатой сессии Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва, проходивший 29 ноября – 1 декабря 1988 г., был принят закон «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР», кардинально изменивший структуру этих органов.

Исполнительные органы государственной власти также подверглись реформированию. Самым главным в данный период было введение 14 марта 1990 года поста Президента СССР, наделенного широкими полномочиями.

Часть народных депутатов избирались в избирательных округах по стране, часть – партией, профсоюзами и общественными организациями. Президент избирался съездом, а затем сам назначал премьер-министра.

В марте 1990 года на пост Президента был избран Генеральный секретарь ЦК КПСС М. С. Горбачев.

В 1991 году на пост Президента РФ был избран Б. Н. Ельцин.

С декабря 1991 года Россия входит в Содружество Независимых Государств[[22]](#footnote-22).

12 декабря 1993 г. всенародным голосованием была принята Конституция РФ. Указом Президента в декабре 1993 г. производится преобразование и реорганизация Совета Министров, структура и деятельность которого сообразуется с положениями Конституции Российской Федерации.

Совет Министров преобразуется в Правительство Российской Федерации[[23]](#footnote-23).

**Список используемой литературы:**

1**)** Боффа Д. И. «От СССР к России». – М.; Международные отношения, 1998, с.186;

2) Емелин Александр Сергеевич «История государства и права России»: (окт. 1917 – дек. 1991 гг.). – М.: Щит – М, 1999, с. 204;

3) Сгорин В. В. «Политическая история современной России». – М.; Прогресс, 1998. С. 337;

4) Ахиезер А. С. «Россия: критика исторического опыта». – Новосибирск: Сибирский хронограф, 1996. С. 324.;

5) Сырых В. М. «История государства и права России. Советский и современный периоды». – М.: Юристъ, 2000. С. 484-485.;

6) Цечоев В. К. «История государства и права России 19-20вв.» - Ростов на Дону: Феникс, 2000. С. 199.;

7) Поцелуев Владимир Алексеевич «История России ХХ столетия: Основные проблемы». – М.: Владос, 2000. С. 265.;

8) «История отечественного государства и права»: В 2 ч. Ч.2/ Под ред. Чистякова О. И. – М.;Бек, 1997. С. 188.;

9) «История государства и права России»: Учебник / Клеандрова В. М., Мулукаев Р. С., Сенцов А. А. и др.; Под ред. Титова Ю. П. – М.: Проспект, 2003. С. 502.;

10) «Административное право» / Под ред. Козлова Ю. Н. – М., 1999. С. 318;

11) Сальников В. П. «Административное право» - СПб., 2000. С. 260.;

12) Манохин В. М. «Российское административное право». – М., 1999. С. 388-389.;

13) Исаев Игорь Андреевич «История государства и права России».- Московская государственная юридическая академия. – М.: Юристъ, 2003. С. 594.;

14) «Большая энциклопедия Кирилла и Мефодия 2005»;

15) «История государства и права России»: Учебное пособие/ Исаев И. А. – М.; Проспект, 2003, С. 295

16) Конституция РФ 1993 года

1. Боффа Д. И. «От СССР к России». – М.; Международные отношения, 1998, с.186 [↑](#footnote-ref-1)
2. Емелин Александр Сергеевич «История государства и права России»: (окт. 1917 – дек. 1991 гг.). – М.: Щит – М, 1999, с. 204 [↑](#footnote-ref-2)
3. Сгорин В. В. «Политическая история современной России». – М.; Прогресс, 1998. С. 337 [↑](#footnote-ref-3)
4. Ахиезер А. С. «Россия: критика исторического опыта». – Новосибирск: Сибирский хронограф, 1996. С. 324. [↑](#footnote-ref-4)
5. Сырых В. М. «История государства и права России. Советский и современный периоды». – М.: Юристъ, 2000. С. 484-485. [↑](#footnote-ref-5)
6. Цечоев В. К. «История государства и права России 19-20вв.» - Ростов на Дону: Феникс, 2000. С. 199. [↑](#footnote-ref-6)
7. Поцелуев Владимир Алексеевич «История России ХХ столетия: Основные проблемы». – М.: Владос, 2000. С. 265. [↑](#footnote-ref-7)
8. Конституция РФ 1993 год. Ст. 10 [↑](#footnote-ref-8)
9. «История отечественного государства и права»: В 2 ч. Ч.2/ Под ред. Чистякова О. И. – М.;Бек, 1997. С. 188. [↑](#footnote-ref-9)
10. Конституция РФ 1993 год. Ст. 80 [↑](#footnote-ref-10)
11. Конституция РФ 1993 год. Ст. 95, ч. 1 [↑](#footnote-ref-11)
12. Конституция РФ 1993 год. Ст. 98 [↑](#footnote-ref-12)
13. Конституция РФ 1993 год. Ст. 114 [↑](#footnote-ref-13)
14. Конституция РФ 1993 год. Ст. 118, ч.1 [↑](#footnote-ref-14)
15. «История государства и права России»: Учебник / Клеандрова В. М., Мулукаев Р. С., Сенцов А. А. и др.; Под ред. Титова Ю. П. – М.: Проспект, 2003. С. 502. [↑](#footnote-ref-15)
16. Конституция РФ 1993 год. Ст. 128, ч. 1 [↑](#footnote-ref-16)
17. Конституция РФ 1993 год. Ст. 121, ч. 1 [↑](#footnote-ref-17)
18. «Административное право» / Под ред. Козлова Ю. Н. – М., 1999. С. 318 [↑](#footnote-ref-18)
19. Сальников В. П. «Административное право» - СПб., 2000. С. 260. [↑](#footnote-ref-19)
20. Манохин В. М. «Российское административное право». – М., 1999. С. 388-389. [↑](#footnote-ref-20)
21. Исаев Игорь Андреевич «История государства и права России».- Московская государственная юридическая академия. – М.: Юристъ, 2003. С. 594. [↑](#footnote-ref-21)
22. «Большая энциклопедия Кирилла и Мефодия 2005» [↑](#footnote-ref-22)
23. «История государства и права России»: Учебное пособие/ Исаев И. А. – М.; Проспект, 2003, С. 295 [↑](#footnote-ref-23)