МОРДОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
им. Н.П. Огарева
ИСТОРИКО-СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

кафедра регионоведения и политологии

КУРСОВАЯ РАБОТА

**ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ВЛАСТИ В РОССИИ:
 история и современность**

Автор: Ганюшкина Т.В.
студент 1-го курса 103 группы
з/о специальность регионоведение
Руководитель: Доленко Д.В.

Саранск, 1999

СОДЕРЖАНИЕ

Введение

1. Формирование власти в России в IX-XVII вв. 4

1.1. Раннефеодальное государство 4

1.2. Феодально-раздробленное государство 5

1.3. Московское княжество в XIII-XV вв. 6

1.4. Сословно-представительная монархия 6

2. Территориальная организация власти в России в XVIII-XIX вв. 7

2.1. Формирование системы власти в XVIII в. 7

2.2. Эволюция системы власти в XIX в. 9

3. Территориальная организация власти в Советское время 11

4. Территориальная организация власти современной России 13

4.1. Проблемы организации территориальной власти в современной России, разграничение

полномочий и предметов ведения 13

4.2. Органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации 15

*4.2.1.* *Законодательная власть* 16

*4.2.2.* *Исполнительная власть* 16

*4.2.3.* *Судебная власть* 18

5. Организация местного самоуправления 18

Заключение

Россия на протяжении многих веков прошла множество важнейших этапа развития: раннефеодальное государство, феодально-раздроблен­ное государство, централизованное государство, сословно-представи­тельная монархия, абсолютная монархия, конституционная монархия, со­ветский строй, современная федеративная республика. Государство во все времена осуществляет свою власть на всей территории посредством государствен­ных органов. Органы государственной власти являются од­ним из кана­лов осуществления власти, кроме того, существует и дру­гой канал — органы самоуправления. Естественно, что на протяжении столь дли­тельного исторического периода в государстве не могла по­стоянно действовать одна система органов власти. Но на определенных исто­рических отрезках прослеживается преемственность в системе тер­ри­ториальной организации органов власти.

Тер­риториальный принцип управления, имеет целью приближение органов власти к населению и управляемым территориям. Территори­аль­ное управление и организация территориальной власти федератив­ного государства отождествляется с управление в административных границах ее субъектов и от­части местного самоуправления. Система местных ор­ганов государственной власти и орга­нов местного самоуправления строится в России в соответствии с по­литико-терри­ториальным и ад­министративно-территориальным устройст­вом. До 1917 г. в администра­тивно-территориальном отношении Россия была унитар­ным государством. Существовали в тот период только тер­ритори­ально-административные единицы, политико-территориальные — отсут­ствовали. В основных чер­тах это административно-территориаль­ное деление сложилось в XVIII в. благодаря реформам Петра I, спо­соб­ствующих упорядочению терри­ториальной организации государства. Страна была разделена на восемь губернией, которые делились на уезды. Такое административно-террито­риальное деление служило осно­вой для осуществления управления и ор­ганизации системы власти на местах. К концу XVIII в. число губерний увеличилось до 20 как за счет расширения территорий России, так и путем разделения некото­рых старых губерний. В системе администра­тивно-территориального деления было выделено новое, промежуточное звено, — провинции в количество 50 единиц. Укрепление централизован­ной власти и усиле­ние административного аппарата на местах во вре­мена Екатерины II потребовало разделение страны на более мелкие тер­риториальные еди­ницы — 40 губерний. Увеличилось и количество уез­дов. В последствии система административно-территориального деления существенных из­менений не претерпела. С присоединением к России но­вых территорий создавались новые губернии и уезды, которые позднее разделились на более мелкие единицы — волости. В начале XX в. коли­чество губерний достигло 68, а уездов — 687. Кроме того, на окраин­ных территориях образовалось 14 областей на правах губерний.

В годы советской власти административно-территориальное деле­ние Российской империи (губерния — уезд — волость) постепенно была заменена новыми административно-территориальными единицами область (край) — район. Система органов государственной власти строилась в соответствии с политико-территориальным делением (которое включало 15 союзных республик) и административно-территориальным делением со­юзных республик, в состав которых входили национально-политиче­ские образования (в виде автономных республик, автономных областей и ав­тономных округов). В России установилась не имеющая аналогов в мире система органов государственной власти, на основе принципа полновла­стия и верховенства Советов, исключающая принцип разделе­ния вла­стей.

После распада СССР перед Россией встала сложная задача рефор­мирования российской государственности, выстраивания новой системы территориального управления. Территориальное управление в современ­ной России осуществля­ется на трех уровнях: федеральном, субъектов Федерации и местного самоуправления. То есть территориальное управ­ление представляет собой деятельность федеральных органов власти, органов власти субъектов федерации и местного самоуправления по ру­ководству на данной территории. Основу государственного управления составляет организация системы органов власти, закрепленная нормами конститу­ционного и административного права. Через эти органы власти осуще­ствляется активное влияние государства на экономические и со­ци­ально-культурные процессы.

Многообразие региональных проблем, их специфика и своеобразие предполагают особенности социально-экономического развития и задач, стоящих перед органами власти на конкретных территориях. Эти об­стоятельства неизбежно влияют либо на систему органов власти, либо на их структуру, состав функций и полномочий. Не смотря на спе­ци­фику территориальной организации власти на территории Рос­сийской Федерации, ее организация не должна противоречить Кон­ститу­ции и законодательству Российской Федерации.

# Формирование власти в России в IX-XVII вв.

Русь на протяжении IX-XVII вв. прошла четыре важнейших этапа развития государственной власти:

1. раннефеодальное государство, с неразветвленной великокняжеской властью и большим количеством свободных землевладельцев;
2. феодально-раздробленное государство, характеризовавшаяся замкну­тостью регионов, распадом единой территории и различными систе­мами власти;
3. централизованное государство, представлявшее собой механическое объединение некогда разрозненных земель под властью сильного мо­нарха, но имевшего сильную оппозицию в лице региональной власти;
4. сословно-представительная монархия, отличавшаяся укреплением со­циальной опоры трона, формированием предпосылок абсолютной мо­нар­хии.

Естественно, что на протяжении столь длительного исторического пе­риода система органов государственной власти и территориального управления неоднократно менялась.

## Раннефеодальное государство

Государственный строй Киевской Руси можно определить как ран­нефеодальную монархию. Во главе стоял киевский великий князь. В своей деятельности он опирался на дружину и совет старейшин. Управ­ление на местах осуществляли его наместники (в городах) и во­лостели (в сельской местности).

Великий князь находился в договорных или сюзерено-вассальных отно­шениях с другими князьями. Местные князья могли принуждаться к службе силой оружия. Усиление местных феодалов (XI-XII вв.) вызывает по­явление новой формы и нового органа власти — “снема”, т.е. фео­даль­ного съезда. На таких съездах решались вопросы войны и мира, разде­ления властей, вассалитета. Отношения сюзеренитета-вассали­тета ста­вили всех подчиненных князю феодалов в положение служилых людей. Крупные феодалы — землевладельцы пользовались большой авто­номией.

Местное управление осуществлялось доверенными людьми князя, его сыновьями и опиралось на военные гарнизоны, руководимые тысяц­кими, сотниками и десятскими. В этот период продолжает существо­вать чис­ленная или десятичная система управления, которая зароди­лась в не­драх дружинной организации, а затем превратилась в во­енно-админист­ративную систему. Ресурсы для своего существования местные органы управления получали через систему кормлений (сборы с местного насе­ления). Существовал Совет, состоящий из бояр и “княжих мужей”. От­дельные функции или руководство отраслями княжеского дворцового хо­зяйства осуществляли тиуны и старосты. Со временем эти дворцовые управители превращаются в управляющих отраслями княжеского (государственного) хозяйства.

В раннефеодальной монархии важную государственную и политиче­скую функцию выполняли народные собрания — вече. История не сохра­нила подробных сведений о законодательном процессе. Но очевидно, что в силу монархической природы государства, он не мог иметь иную форму, нежели форму актов великокняжеской власти. В Киевском госу­дарстве вече не могла претендовать на роль независимой законода­тельной власти. Чего нельзя сказать о Новгороде, который не испы­тал в полной мере характерной для Руси княжеской власти. Это соз­дало благоприятные возможности для развития демократических форм управле­ния, в том числе и унаследованного от догосударственного периода развития — новгородского вече. Среди историков нет един­ства в оценке полномочий вече. Многие считают его законодательным органом, который мог принимать решения именем Великого Новгорода. [4, с.34]

Участниками вече принимались решения, которые сами же выполняли на местах с помощью местного самоуправления. Местное самоуправление выступало в качестве опоры центральной власти на местах, поэтому центральная власть поддерживала и укрепляла его во всех отношениях. Взаимодействие с центральной властью состояло и в том, что в состав общегородского вече обязательно входили представители частей стар­шего города, улиц, общин, пригородов. Структура и содержание мест­ного самоуправления оставались прежними — общинным, т.к. русская земля продолжала еще состоять из крупных и мелких общин, находив­шихся в более или мене тесной связи друг с другом. Городами тогда назывались те главные крупные общины, к ко­торым примыкали мелкие общины. Они делились на старшие города и пригороды. Города имели внутреннее административно-территориальное деление. [10, с.20]

В.О. Ключевский писал: “Новгородское и псковское общество мо­заически сложено было из местных мелких миров, которые входили в со­став более крупных, а из последних составлялись еще более круп­ные союзы. Каждый из них пользовался известной долей самоуправле­ния, имел свою администрацию, своего старосту. Так, Новгород неза­висимо от административно-топографического деления на концы, сотни, улицы, слободы, посады, делился еще на социальные слои, представлявшие по­добие сословий”.[[1]](#footnote-1) Из этого следует, местное само­управление носило не единообразный характер даже на территории од­ного города. Наряду с территориальным и производственным факторами присутствовал еще и со­словный. Территориальной основой местного общинного самоуправления являлись младшие города, пригороды, селе­ния, волости, погосты.

Органы местного крестьянского самоуправления оставалась тер­ри­ториальная община — вервь. В ее компетенцию входили земельные пре­делы (перераспределение земельных наделов), полицейский надзор, на­логово-финансовые вопросы, связанные с обложением податями и их рас­пределением, решение судебных споров, расследование преступле­ний и исполнение наказаний. Сельские общины Руси делились на села и по­чинки, а несколько сел и починков, составляли новые центры, подчи­ненные городам, и назывались волостями.

Местное самоуправление осуществлялось выборными должностными лицами, которых избирало соответствующее вече (старосты общин, ста­росты улиц, сельские, волостные старосты и т.д.). Старосты выполняли распорядительно-исполнительную функцию, решали вопросы благоустрой­ства, обеспечения порядка, разбора споров между гражданами, выпол­няли повинности, выставляли при необходимости свое ополчение и т.д.

Что касается судебной власти, то естественно, она не могла су­ществовать в те времена как независимая власть. Пространная ре­дак­ция Русской правды упоминает о княжеском суде. После принятия хри­стианства в качестве государственной религии на Руси церковь полу­чила право на осуществление суда в делах о преступлениях про­тив нравственности, брачно-семейные вопросы. Некоторые историки считают, что все уголовные и гражданские дела решались без участия государ­ства заинтересованными лицами и общиной. [4, с.34]

## Феодально-раздробленное государство

Политическая раздробленность не внесла принципиальных измене­ний в государственный строй русских княжеств. За исключением Нов­го­рода и Пскова, они сохранили монархическую структуру с подчинен­ным князям аппаратом управления. В этот период изменяется система госу­дарственного управления — десятичная заменяется дворцово-вот­чинной. Формируются два центра управления: дворец и вотчина. В XII-XII вв. большое развитие получила система иммунитетов, освобо­дивших бояр­ские вотчины от княжеского управления и суда. Бояре по­лучили право свободного “отъезда” — право менять сюзеренов. [6, с.22]

Ростово (Владимиро)-Суздальское княжество, расположенное на се­веро-востоке Руси, позже стали центром объединения русских зе­мель. Политический авторитет княжества укрепился при переводе во Владимир резиденции митрополита. Власть в княжестве принадлежала князю, имев­шему титул Великого. Существовавшие органы власти и управления были аналогичны системам органов раннефеодальных монар­хий: княжеский со­вет, вече, феодальные съезды, наместники и волос­тели.

На северо-западе Руси сложились государственные образования: Новгородское и Псковское государства. Основным экономическим фак­то­ром была не земля, а капитал. Это обуславливало необычную для сред­невековой Руси форму государственного правления. В Новгороде и Пскове сложился своеобразный республиканский (феодальный) строй. Го­сударственное управление Новгородом и Псковом осуществлялось че­рез систему вечевых органов: в столицах существовало общегородское вече, отдельные части города (стороны, концы, улицы) созывали свои вечевые собрания. Формально вече было высшим органом власти (каждое на своем уровне), решавшим важнейшие вопросы из экономиче­ской, политической, военной, судебной, административной сфер. Вече избирало князя. К со­браниям подготавливалась повестка дня, канди­датуры избираемых на вече должностных лиц. Решение на собраниях должны были приниматься единогласно. Имелись канцелярия и архив вечевого собрания, делопро­изводство осуществлялось вечевыми дья­ками. Организационным и подго­товительным органом (подготовка зако­нопроектов, вечевых решений, контрольная деятельность, созыв веча) являлся боярский совет (“Оспода”), включавший наиболее влиятельных лиц и работавший под представительством архиепископа. Кроме нали­чия у веча законодатель­ных функций (принятие судной грамоты), су­ществовали исполнительные и судебные функции.

В Новгородской судной грамоте упоминаются все элементы поли­ти­ческой системы Новгорода; вече, посадники, тысяцкие, боярский совет, владыка, князь, и каждому из должностных лиц грамота отво­дит опре­деленное место в иерархии власти. Власть князя предстает ограничен­ной: “без посадника ти, княже, суда не судите”, то же и с другими. Лишь вече выступает как орган, их объединяющий: “посадники, тысяц­кие, бояре, житьи люди, купцы, черные люди, все пять концов, весь госу­дарь Великий Новгород на вече на Ярославе дворе” прини­мают ре­шение. [4, с.36] Таким образом, юридически высшим органом власти в Новгороде считалось вече — собрание полноправных жителей города муж­ского пола. Поэтому оно и приобрело функции законода­тельства, управления и суда, от него принимали полномочия и были ему подот­четны главные носители власти: князь, владыка, посадник и тысяц­кий. Вече работало нерегулярно, но собиралось часто. Без его санк­ции не решались важ­нейшие вопросы.

Высшими должностными лицами “Господина Великого Новгорода” были посадник, тысяцкий, архиепископ, князь. Посадник — исполни­тельный орган веча, избранный им на один-два года, руководил дея­тельностью всех должностных лиц, вместе с князем ведал вопросами управления и суда, командовал войском, руководил вечевым собранием и боярским со­ветом, представительствовал во внешних сношениях. Ты­сяцкий — зани­мался вопросами торговли и торгового суда, возглавлял народное опол­чение. Архиепископ был хранителем государственной казны, контролером торговых мер и весов (основная его роль — ду­ховное главенство в церковной иерархии). Князь приглашался гражда­нами на княжение, вы­полнял функции главнокомандующего и организа­тора защиты города. Во­енную и судебную деятельность разделял с по­садником. По договору с городом князю запрещалось приобретать землю в Новгороде, раздавать землю новгородских волостей своим приближенным, управлять новгород­скими волостями, вершить суд за пределами города, издавать законы, объявлять войну и заключать мир. Ему запрещалось заключать договоры с иноземцами без посредни­чества новгородцев, судить холопов, прини­мать закладников из куп­цов и смердов. В случае нарушения договоров князь мог быть изгнан. [6, с.24]

Территория Новгородской земли делилась на волости и пятины, управляющиеся на началах местной автономии. Каждая пятина была при­писана к одному из пяти концов Новгорода. Центром самоуправле­ния пятины был пригород. Когда-то таким пригородом был Псков, в ходе упорной борьбы выросший в самостоятельный политический центр, вокруг которого сложилось Псковское государство. Политическая и государст­венная организация Пскова повторяли Новгорода.

## Московское княжество в XIII-XV вв.

Во второй половине XV â. в северо-восточной Руси усилилась тен­денция к объединению земель. Центром объединения стало Москов­ское княжество, выделившееся из Владимиро-Суздальского еще в XII в. Го­воря о “централизации” следует иметь в виду два процесса: объедине­ние русских земель вокруг нового центра — Москвы и созда­ние центра­лизованного государственного аппарата, новой структуры власти в Мос­ковском государстве. В ходе централизации происходило преобразование всей политической системы. На месте множества само­стоятельных кня­жеств образуется единое централизованное государ­ство. Изменяется вся система сюзерено-вассальных отношений: бывшие великие князья сами становятся вассалами великого князя, складыва­ется сложная ие­рархия феодальных чинов. [6, с.32]

В складывающейся политической ситуации все три социальных силы: феодальная (светская и духовная) аристократия, служилое дво­рянство и верхушка посада — составили основу сословно-представи­тельной сис­темы правления. Централизация привела к существенным изменениям в государственном аппарате и государственной идеологии. Великий князь стал называться царем по аналогии с ордынским ханом или византийским императором. Сформировавшееся понятие самодержав­ной власти означало абсолютную независимость и суверенность Руси.

Усиление власти великого князя (царя) проходило параллельно с формированием новой системы государственного управления — приказно-воеводской. Для него были характерны централизация и сословность. Основными органом власти общегосударственного уровня в тот период были царь и Боярская дума, состоявшая из светских и духовных феода­лов, действующая постоянно на основе принципа местничества и опирав­шаяся на профессиональную (дворянскую) бюрократию. Это был аристо­кратический совещательный орган. Царь совмещал в одном лице законо­дательную, исполнительную и судебную власть одновременно. [10, с.4]

Отраслевыми органами центрального управления стали приказы (Посольский, Поместный, Разбойничий, Казенный и др.), совмещавшие административные и судебные функции и состоявшие из боярина (глава приказа), приказных дьяков и писцов. На местах находились специ­аль­ные уполномоченные. Наряду с отраслевыми приказами позже стали воз­никать территориальные, ведавшие делами отдельных регионов.

Местное управление основывалось на системе кормлений. Намест­ники и волостели (в уездах и волостях) назначались великим князем и в своей деятельности опирались на штат чиновников (праведчиков, до­водчиков и др.). Они ведали административными, финансовыми и су­деб­ными органами, отчисляя часть сборов с местного населения себе. Срок пребывания в должности не был ограничен.

## Сословно-представительная монархия

В XVI в. Русь присоединяет к себе Казанское и Астраханское хан­ства, башкирские земли, Западную Сибирь, области Донского и Яицкого казацких войск. В XVII в. была присоединена вся Сибирь и произошло воссоединение с Украиной. В 1547 г. при Иване IV Грозном глава госу­дарства стал носить официальный титул царя, государя и великого князя Московского, передаваемый по наследству. В своей деятельности он опирался на Боярскую думу, постоянно действовавшую при царе. В 1549 г. в ее составе была учреждена “Избранная дума” (“Избранная рада”) из доверенных лиц. Подготовку материалов для думы осуществлял штат профессиональных чиновников.

Особое место в системе государственных органов занимали Зем­ские соборы, проводившиеся с середины XVI в. до середины XVII в. Их созыв объявлялся царской грамотой. В состав Собора входили Бо­ярская дума, “Освященный собор” (церковные иерархи) и выборные от дворян­ства и посадов. Духовная и светская аристократия представ­ляла элиту общества, царь в решении важнейших вопросов не мог обойтись без ее участия. Дворянство было главным служилым сосло­вием, основой цар­ского войска и бюрократического аппарата. Вер­хушка посадского насе­ления была главным источником денежных дохо­дов для казны. Этими ос­новными функциями объясняется присутствие представителей всех трех социальных групп в Соборе. Противоречия, существовавшие между ними, позволяли монархической власти баланси­ровать и усиливаться.

Земские соборы решали основные вопросы внешней и внутренней по­литики, законодательства, финансов, государственного строитель­ства. Вопросы обсуждались по сословиям (“по палатам”), но принима­лись всем составом Собора.

Сословно-представительными органами на местах в середине XVI в. стали земские и губные избы. Учреждение этих органов ограничи­вало и заменяло систему кормлений: выборные самоуправляющиеся избы приняли на себя финансово-налоговую (земские) и полицейско-судеб­ную (губные) функции. Компетенция этих органов закреплялась в губных грамотах и земских уставных грамотах, подписываемых царем, их штат состоял из “лучших людей”, сотских, пятидесятских, ста­рост, цело­вальников и дьяков. Деятельность земских и губных изб контролирова­лась различными отраслевыми приказами, число которых возрастало: на­ряду с новыми отраслевыми — Разбойным, Стрелецким — появились новые территориальные — Нижегородский, Казанский, Сибир­ский приказы. Ре­организация приказной системы, поочередное разук­рупнение или слия­ние приказов происходила достаточно часто. В ра­боте этих органов вырабатывался настоящий бюрократический стиль: жесткое подчинение (по вертикали) и строгое руководство инструк­циям и предписаниям (по горизонтали).

Становление приказно-воеводской системы управления означало централизацию всего управления и ликвидацию остатков дворцово-вот­чинной системы. Решительным политическим актом саìîдержавной вла­сти стала опричнина (1565-1572 гг.). Иван IV предпринял попытку по­да­вить оппозиционное боярство и утвердить центральную власть. Вся тер­ритория государства была разделена на “опричнину” и “земщину”, такое деление было чрезвычайным, подчиненным политическим целям и не опи­равшимся на традиционную территориально-административную структуру. Были также сформированы особые вооруженные подразделе­ния (опричники), составившие ударную силу и репрессивный механизм оприч­нины. [6, с.40]

В XVII в. происходит реорганизация местного управления: зем­ские, губные избы и городовые приказчики стали подчиняться назна­чаемым из центра воеводам, принявшим на себя административные, по­лицейские и военные функции. Воеводы опирались на специально соз­данный аппарат (приказная изба) из дьяков, приставов и приказчи­ков.

# Территориальная организация власти в России в XVIII-XIX вв.

## Формирование системы власти в XVIII в.

К концу XVII в. в России начинает складываться абсолютная мо­нархия. Для абсолютной монархии характерно максимальное сосредото­чение власти (как светской, так и духовной) в руках одной лично­сти. Наличие сильного разветвленного профессионального бюрократи­ческого аппарата, сильной постоянной армии, ликвидация всех со­словно-пред­ставительных органов и учреждений. Установление данной формы правле­ния в России сопровождалось широкой экспансией госу­дарства, его вторжением во все сферы общественной, корпоративной и частной жизни. Для абсолютизма характерен еще один признак: обилие писаных юридиче­ских актов, принимаемых по каждому поводу Государ­ственный аппарат в целом, отдельные его части действуют по предпи­санию специальных регламентов, иерархию которых замыкает Генераль­ный регламент.

Последний Земский собор проходил в середине XVII в. Ликвида­ция сословно-представительных органов была обусловлена усилием по­зиций центральной администрации. 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. превращается в периодически созываемое сове­щание приказных судей. Она превращалась в контрольный орган, на­блюдавший за дея­тельностью исполнительных органов (приказов) и ор­ганов местного управления. Численность Боярской думы постоянно возрастала и ее внутренняя структура начала дифференцироваться: уже в конце XVII в. из состава Думы официально выделилась “Ближняя дума” прототип каби­нета министров. В 1681 г. выделяется еще одна структура — Расправная палата, просуществовавшая до 1694 г. Бояр­ская дума превращается из политического совета в судебно-управлен­ческий орган. В 1701 г. функции Боярской думы переходят к Ближней канцелярии, координирующей работу центральных органов управления. Чиновники, входившие в канце­лярию, объединялись в Совет, получив­ший название Конзилии министров (8-14 человек). В 1711 г. с обра­зованием Сената прекратились даль­нейшие трансформации Боярской думы Аристократический орган, основан­ный на принципе местничества, исчезает окончательно.

Столь же сложный путь проделала система центральных отрасле­вых органов управления — приказов. При сокращении числа централь­ных приказов возрастала численность приказных губ местных органов при­казного управления. В конце XVII в. было произведено укрупнение объ­единение отраслевых и территориальных приказов, во главе каж­дого из них стал один из видных бояр — аристократов. Параллельно происходило создание специальных приказов, осуществлявших кон­трольную деятель­ность по отношению к большой группке других прика­зов, что, несо­мненно, способствовало дальнейшей централизации управ­ления.

Процесс централизации затронул и систему местных органов: с 1626 г. по всей территории государства рядом с органами местного са­моуправления (губные, земские избы, городовые приказчики) стали по­являться воеводы, они сосредоточили всю административную, судебную и военную власть на местах, подчиняясь центру. Воеводы уже к 80-м гг. XVII в. вытеснили по всей территории страны выборные местные органы.

Реформы высших органов власти и управления, прошедшие в пер­вой четверти XXVII в., принято подразделять на три этапа: 1699-1710 гг. — характерны лишь частичные преобразования в системе выс­ших госу­дарственных органов, в структуре местного самоуправления; 1710-1719 гг. — ликвидация прежних центральных органов власти и управления, создание новой столицы, Сената проведение первой обла­стной реформы; 1719-1725 гг. — образование новых органов отрасле­вого управления для коллегий, проведение второй областной реформы, реформы церков­ного управления, финансово-налоговой реформы, созда­ние правовой ос­новы для всех учреждений и нового порядка прохожде­ния службы.

Сенат был образован в 1711 г. как чрезвычайный орган во время нахождения Петра I в военном походе. По указу Сенат должен был, ос­новываясь на существующем законодательстве, временно замещать царя. К компетенции Сената относились: судебная и организационно-судебная деятельность, финансовый и налоговый контроль, внешнетор­говые и кредитные полномочия. Решения принимались коллегиально и едино­гласно. Реформа 1722 г. превратила Сенат в высший орган цен­траль­ного управления, вставший над всем государственным аппаратом.

В 1708 г. вводится новое территориальное деление государства: учреждались восемь губерний, по которым были расписаны все уезды и города. Во главе губерний был поставлен губернатор и генерал-губер­натор, объединявшие в своих руках всю административную, судебную и военную власть. К 1715 г. сложилась трехзвенная система: уезд — про­винция — губерния.

Местное управление осуществлялось на основе старой модели: вое­водское управление и система местных приказов. В 1718-1720 гг. про­шла реорганизация органов местного самоуправления: были созданы но­вые органы — магистраты, подчиненные губернаторам. Общее руково­дство осуществлял Главный магистрат. Система управления стала более бюрократической и централизованной.

Централизация государственного аппарата при абсолютизме требовала создания специальных контрольных органов. Сложились две системы: прокуратура и фискалитет.

В октябре 1721 г. Сенат и Святейший Синод присвоил Петру I ти­тул “Отца Отечества Императора Всероссийского” и Россия становится империей. Но фактически правовой статус абсолютного монарха был оп­ределен еще до провозглашения империи. Вся воля монарха признава­лась единым юридическим источником закона. Законодательные акты из­давались либо самим монархом, либо от его имени Сенатом. Монарх яв­ляется источником всей исполнительной власти и главой всех государ­ственных учреждений. Монарх является верховным судьей и источником всей судебной власти. Его решения отменяли любые другие. [6, с.103]

После смерти Петра I роль Сената как центрального органа управ­ления начинает снижаться. В 1718 г. Сенат превращается в со­веща­тельный орган при государе. С 1721 г. он приобретает функции ревизи­онной коллегии. В 1726 г. создается Верховный Тайный совет, сосредо­точивший в своих руках все вопросы внутренней и внешней по­литики. Сенат превратился в одну из коллегий. Верховный Тайный совет приоб­ретает законодательные полномочия. В 1730 г. этот орган управления упраздняется, и в 1731 г. его место занимает Кабинет министров. Он наделяется законодательными полномочиями, и фактически возглавил ис­полнительную власть в стране, сосредоточив все государственное управление. В 1741 г. Кабинет министров упраздняется, и Сенат вновь превращается в высшее политическое учреждение. В этом же году созда­ется другой центральный орган, решающий во­просы государственного управления — Кабинет ее Величества. С 1763 г. Сенат превращается в высшее административно-судебное учрежде­ние, состоящее из шести де­партаментов. С 1801 г. он фактически и окончательно превращается в высшую судебную инстанцию. [12, с.78]

Документом, определившим направление новой губернской ре­формы, стали “Учреждения для управления губерний Всероссийской им­перии” (1775 г.) Накануне реформы Россия делилась на 23 губернии, 66 про­винций и около 180 уездов, после ее начала число губерний достигло 50. Деление на губернии и уезды осуществлялось по строго администра­тивному принципу, без учета националь­ных и экономических признаков. Упразднились провинции как террито­риальные единицы. Во главе губер­нии стоял губернатор, назначаемый и смещаемый монархом. В своей дея­тельности он опирался на губерн­ское правление, в которое входили губернский прокурор и два сот­ника. Фискальные и финансовые вопросы в губернии решала казенная палата. Вопросами здравоохранения, обра­зования ведал приказ обще­ственного призрения. Надзор за законностью в губернии осуществлял губернский прокурор и два губернских стряп­чих. В уезде те же за­дачи решал уездный стряпчий. Во главе уездной администрации стоял земский исправник, избираемый уездным дворянст­вом, как и коллеги­альный орган управления, — нижний земский суд. Земский суд руково­дил земской полицией, наблюдал за проведением в жизнь законов и решений губернский правлений. В городах была утвер­ждена должность городничего. Руководство несколькими губерниями по­ручалось гене­рал-губернатору. Ему подчинялись губернаторы, он при­знавался глав­нокомандующим на своей территории, если там в данный момент отсут­ствовал монарх, мог вводить чрезвычайные меры, непо­средственно об­ращаться с докладом к императору.

Губернская реформа 1775 г. усилила власть губернаторов и, раз­укрупнив территории, упрочила положение административного аппарата на местах. С той же целью создавались специальные полицейские, кара­тельные органы и преобразовывалась судебная система. В процессе су­дебной реформы была сформулирована и упрочена сословная судебная система. Сенат оставался высшим судебным органом для судов всей сис­темы. Реформа сделала попытку отделить суд от администрации. [6, c.148]

В XVIII в. благодаря реформам Петра I в основных чертах сло­жи­лось административно-территориальное деление, способствующее упоря­дочению территориальной организации государственной власти. Новое административно-территориальное деление служило осно­вой для осуще­ствления управления и организации системы власти на местах. К концу XVIII в. число губерний увеличилось до 20 как за счет расширения территорий России, так и путем разделения некото­рых старых губер­ний. В системе административно-территориального деления было выде­лено новое, промежуточное звено, — провинции в количество 50 единиц.

## Эволюция системы власти в XIX в.

Эволюция государственной системы, сформированной в первой чет­верти XVIII â., происходила в течение всего следующего столетия. Оп­ределенно наметилась дальнейшая централизация государственного ап­па­рата. Император возглавлял всю систему власти, опираясь на раз­ветвленный чиновничий аппарат. До 1801 г. в качестве высшего сове­щательного органа действовал Совет при высочайшем дворе, его сменил Непременный совет, просуществовавший до 1810 г. В этом же году в ка­честве высшего законосовещательного органа, разрабатывающего законо­проекты, позже утверждаемые императором, был создан Государственный совет. Государственный совет рассматривал и готовил различные пра­вовые акты: законы, уставы, учреждения. Основной цель его законо­творческой деятельности было приведение всей правовой системы к еди­нообразию.

В 20-х гг. XIX в. Государственный совет утрачивает свою моно­полию на законотворчество. Эта работа с 1826 г. сосредотачивается в Собственной Его Величества канцелярии, возглавившей всю систему цен­тральных отраслевых органов государственного управления. После соз­дания новых центральных органов управления окончательно определи­лась роль Сената — он утвердился как высший судебный орган государ­ства. Последняя попытка вернуть Сенату управленческие государствен­ные функции была предпринята в 1802 г. С 20-х гг. XIX в., однако, за Сенатом закрепилась единственная роль высшего судебного учреждения.

Дальнейшая централизация государственного управления потребо­вала пересмотра системы отраслевых органов государственного управ­ления. В 1802 г. был принят манифест “Об учреждении министерств”, положивший начало новой форме отраслевых управленческих органов. В отличие от коллегий министерства обладали большей оперативностью в делах управления. В 1811 г. издается “Общее учреждение мини­стерств” — документ, подготовленный М.М. Сперанским. На основании этого акта власть министров определялась как высшая исполнительная, непосред­ственно подчиненная верховной императорской власти.

В первой половине XIX в. были упразднены верхний земский суд, губернский магистрат и верхняя расправа. Судами второй инстанции в губерниях стали палаты уголовного и гражданского суда. Палата гра­ж­данского суда выполняла также функции нотариата. С 1808 г. стали об­разовываться коммерческие суды, рассматривавшие вексельные дела, дела о торговой несостоятельности и пр. Действовали другие ведом­ст­венные суды: военные, морские, горные, лесные, духовные, путей сооб­щения, волостные крестьянские суды. В столицах действовали надворные суды по делам сословий. Судебное управление осуществляло образован­ное в 1802 г. Министерство юстиции. Вся судебная система строилась на сословных началах.

Местное управление в дореформенный период строилось в полном соответствии с системой крепостнического хозяйствования. Централь­ной фигурой в нем оставался помещик, сосредоточивший в своих руках всю экономическую, административно-судебную и политическую власть над своими крестьянами. На губернском уровне главным лицом в сис­теме местного управления являлся губернатор. Наказом 1837 г. гу­бер­наторы наделялись широким кругом полномочий: полицейскими, над­зор­ными, административно-хозяйственными и другими. Следующее по назна­чению место после губернатора занимал губернский предводитель дво­рянства, исполнявший разнообразные полицейские, следственные, по­пе­чительские и иные функции. Уездный предводитель дворянства воз­глав­лял аппарат уездных чиновников.

1 января 1864 г. было утверждено “Положение о губернских и уездных земских учреждениях”. На них возлагалось: заведование ка­пи­талами, имуществами и деньгами земства; содержание земских зда­ний и путей сообщения; меры по обеспечению “народного продовольст­вия”, мероприятия по благотворительности, взаимное земское страхо­вание имуществ; попечение о развитии местной торговли и промышлен­ности; санитарные меры, участие в хозяйственных отношениях в об­ласти здра­воохранения и образования.

Земское собрание и земская управа (исполнительный орган, со­стоящий из председателя и двух членов) избирались на три года. Гу­бернское земское собрание избиралось членами уездных собраний. Пред­седатель уездной управы утверждался в должности губернатором, пред­седатель губернской управы — министром внутренних дел. Нужно отме­тить, что земская реформа не сформировала стройной и централизован­ной системы. В ходе ее реализации не было создано органа, возглав­ляющего и координирующего работу всех земств. Суще­ствование земских учреждений допускалось только на губернском и уездном уровнях. Ре­форма не создала также и низшего звена, которое могло бы замкнуть звено земских учреждений — волостного земства. [6, с.198]

16 июля 1870 г. было утверждено “Городовое положение”, закреп­лявшее систему органов городского общественного управления: город­ское избирательное собрание и городскую думу с городской управой — исполнительным органом. Думу и управу возглавляло одно лицо — город­ской голова, утверждаемый в своей должности губернатором или минист­ром внутренних дел.

В 1864 г. были созданы две судебные системы: местные и общие суды. К местным относились волостные суды, мировые судьи и съезды мировых судей, к общим — окружные суды, учреждаемые для нескольких уездов, судебные (по гражданским и уголовным делам) палаты, распро­странявшие свою деятельность на несколько губерний или областей, и кассационные (по гражданским и уголовным делам) департаменты Сената. Власть этих судов распространялась на все сферы, кроме тех, где дей­ствовала юрисдикция духовных, военных, коммерческих. В основу преоб­разований реформы 1864 г. был положен принцип разделения властей: судебная власть отделялась от законодательной, исполни­тельной, ад­министративной. В законе отмечалось, что в судебном процессе “власть обвинительная отделяется от судебной”. Провозглаша­лось ра­венство всех перед законом. Были созданы две системы судов. Местные суды — волостные и мировые — для менее значительных дел; общие суды — окружные суды и судебные палаты. Возглавлял судебную систему Се­нат. Действовали также военные и коммерческие суды. [12, с.91]

Происходившие в 60-70-х гг. государственные реформы отразили буржуазные тенденции в развитии государственного аппарата, но вме­сте с тем стремились сохранить господствующее положение дворянства в политической и государственной системах. Император сохранял закреп­ленный в Основных законах Российской империи статус неограничен­ного монарха: “повиноваться верховной его власти не только за страх, но и за совесть сам Бог повелевает”. [6, с.208] Высшим совещательным уч­реждением оставался Государственный совет, на который в ходе ре­формы легли задачи по рассмотрению большого количества законопроек­тов и по кодификационной работе. При Государственном совете образо­вывались различные комитеты (Западный, Кавказский, по делам об уст­ройстве сельского населения) и комиссии (по охране государственного порядка, Особое совещание для охраны спокойствия). Один из таких ко­митетов со временем превратился в важный орган государственного управления — Комитет министров.

Сенат, продолжая сохранять положение высшего судебного органа государства, выполнял, кроме того, некоторые административно-надзор­ные функции. Накануне реформ был учрежден высший государственный ор­ган — Совет министров, в который вошли в качестве членов председа­тели Государственного совета и Комитета министров, министры, главно­управляющие. Председательствовал в Совете министров император.

Система административно-территориального деления, сложившаяся еще во времена Екатерины II, существенных изменений не претерпела. С присоединением к России новых территорий создавались новые гу­бернии и уезды, которые позднее разделились на более мел­кие еди­ницы — во­лости. К началу XX в. количество губерний достигло 68, а уездов — 687. Кроме того, на окраинных территориях образова­лось 14 областей на правах губерний. К этому времени в России сложились условия для возникновения парламентских форм организации власти. В 1906 г. были приняты Основные законы Российской Империи, закрепляющие положение всех звеньев верховной власти. Статья 4 устанавливала; “императору России принадлежит верховная самодер­жавная власть”. Эта власть не признавалась неограниченной, а со­вмещалась с парламентаризмом. За­конотворческую деятельность импе­ратор осуществлял совместно с Госу­дарственной думой и Государст­венным советом, которому был придан статус второй палаты парла­мента. По английскому принципу подписи императора скреплялись под­писью соответствующего министра. Министры и премьер правительства назначались императором. [12, с.120]

Система местного управления также подвергалась определенным из­менениям. При охранных отделениях Министерства внутренних дел откры­вались регистрационные конторы, происходила децентрализация органов политического сыска, создавались окраинные отделения и упразднялись районные охранные отделения. Цензурные органы преобразовывались в местные комитеты по печати. Губернские земские собрания получили право выбирать по одному члену Государственного совета. Уездные зем­ские собрания вновь стали выбирать мировых судей. Представительные органы на местах все чаще заменяют чиновничьи комитеты: появляются биржевые комитеты, различного вида советы, профессиональные и регио­нальные съезды. Широкое распространение получили землеустроительные комиссии — административно-судебные учреждения по делам о землеуст­ройстве. Ширилось кооперативное движение. Закладывались организаци­онные и правовые основы новой государственной системы, монархия из самодержавной превращалась в монархию буржуазную. [6, с.238]

В Российской Империи к 1917 г. существовал государственный строй, при котором сочеталась централизованная система государст­венных органов с довольно эффективным местным самоуправлением. Выс­шим административным органом губерний был назначенный императо­ром губернатор, управляющий губернией с помощью губернского прав­ления. В уездах административная власть принадлежала уездному ис­правнику, назначаемому губернатором. Наряду с централизованной системой госу­дарственных органов существовали органы местного са­моуправления: земства и городские думы. В структуру земства вхо­дили земские соб­рания и земские управы. Земства существовали на губернском и уездном уровнях; в низшем волостном звене их не было. [5, с.76]

# Территориальная организация власти в Советское время

Россия, формально провозглашенная федерацией в 1918 г., прошла сложный и противоречивый путь развития. Как известно, большинство федераций в мире создавались путем объединения народов и террито­рий в единое государство. В основу их организаций был положен тер­рито­риальный принцип управления, имеющий целью приближение органов вла­сти к населению и управляемым территории. Российская Федерация исто­рически формировалась иначе. Российская Империя складывалась из тер­риторий, народы которых фактически были лишены возможности формиро­вания самостоятельной государственности, и при ослаблении контроля царизма над национальными окраинами стремились создать самостоятель­ные территориальные и государственные образования. Та­ким образом, в наследство большевикам досталась территориально раздробленная страна с разваленным механизмом государственной вла­сти. Очевидно, что у них оставался только один выход: провозгла­сить федерацию националь­ного типа, положив в основу ее создания принцип автономизации. Феде­рация создавалась путем передачи цен­тральной властью части полномо­чий на места. Но центральная власть стремилась сохранить возможность контролировать и вмешиваться в осуществление власти органами субъек­тов федерации. [4, с.94]

По Конституции РСФСР 1918 г. государственное устройство но­сило федеративный характер, субъектами были национальные респуб­лики, и областные союзы, состоящие из нескольких национальных об­ластей. Высшим органом власти провозглашался Всероссийский съезд советов ра­бочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов. Съезд избирал Всероссийский Исполнительный Комитет (ВЦИК), который формировал Пра­вительство РСФСР — Совет Народных Комиссаров (СНК). Органами власти на местах являлись областные, губернские, уездные и волостные съезды советов, формировавшие свои исполнительные ко­митеты. В городах и селениях создавались городские и сельские со­веты. Задачей нижестоя­щих советов было проведение в жизнь решений вышестоящих органов, и подчинением им по вертикали. По горизонтали в пределах своей терри­тории, местным советам предоставлялось право реализации своей компе­тенции. Так же было и с исполнительной вла­стью. Этот принцип осуще­ствления власти получил название “демократического централизма”.

В 1922 г. Первый съезд Советов СССР утвердил Договор об обра­зовании СССР, подписанный четырьмя республиками РСФСР, Украиной, Бе­лоруссией и ЗСФСР. Высшим органом власти в СССР объявлялся Съезд со­ветов СССР, избиравшийся от городских советов и губернских съез­дов советов. В период между съездами высшим органом власти был Централь­ный исполнительный Комитет СССР (ЦИК СССР). В промежутках между сес­сиями ЦИК, высшим органом был Президиум ЦИК СССР. ЦИК формировал высший исполнительный и распорядительный орган — Совет народных ко­миссаров СССР (СНК СССР). Изменение статуса РСФСР выра­зилось в том, что союзная республика становилась частью федератив­ного союза и по­падала в подчинение его органов власти и управле­ния. В компетенции РСФСР остались только те вопросы и сферы, кото­рые не попадали в компетенцию органов власти СССР.

Изначально федерация в России была сложной по своему составу и сочетала унитарно-административный принцип объединения админист­ра­тивных единиц с автономным принципом объединения национальных субъ­ектов, который, в свою очередь, реализовывался в виде различ­ных по правовому статусу образований. Иерархическая система поли­тико-тер­риториального и административно-территориального деления в основ­ном сложилась к 30-м гг. Разграничение вопросов компетенции между феде­ральными органами власти и ее субъектами отсутствовало. Советы на­родных депутатов всех уровней (от Верховного до самого низового) об­разовывали единую систему государственной власти. В основе госу­дар­ственной власти лежал принцип “полновластия Сове­тов”. Высшим ор­га­ном власти являлся Всероссийский съезд народных депутатов. Перво­на­чально он формировался путем многоступенчатых выборов из числа пред­ставителей местных (городских и губернских) съездов Советов, в по­следние годы — путем всенародных выборов. Конституция, прямо не име­нуя съезд законодательным органом государ­ственной власти, все же указывала на его законодательный характер. Для осуществления значи­тельного объема законодательных полномочий в системе федеральных ор­ганов государственной власти, помимо съезда, существовал еще один орган на постоянной основе — ВЦИК (Всероссийский Исполнительный ко­митет), позднее Верховный Совет. Верховный Совет обладал значитель­ным объемом полномочий: чисто за­конодательные; часть исполнитель­ных, например, утверждение проек­тов перспективных государственных планов, установление части дохо­дов поступающих в государственный бюджет; контрольные функции. Верховными органами власти в республи­ках были республиканские съезды Советов. Конституции автономных рес­публик окончательно утверждались Съездом народных депутатов РСФСР.

Происходившие впоследствии преобразования в госаппарате (создание и ликвидация наркомов, новые принципы формирования и на­звания государственных структур) находили отражения в новых редак­циях Конституций. Но вся политика государства была направлена на централизацию и усиление госаппарата, за которым стоял аппарат ВКП(б), а впоследствии ЦК КПСС. Неоднократно перестраивался и хозяй­ственно- управленческий аппарат: происходило укрупнение и разукруп­нение; чистки;, устанавливалась функциональная система управления народным хозяйством; затем сменялась системой, построенной по произ­водственно-территориальному принципу; создавались и упразднялись совнархозы на основе экономических районов. Формирование командно-административной системы оказалось сложным и длительным процессом, который нередко содержал взаимоисключающие черты (централизация — децентрализация, ужесточение регулирования — либерализация и т.п.) основным итогом стало сращивание государственного и партийного аппа­рата, установление приоритета плановых и распределительных функций хозяйствования. Важнейшим инструментом управления централизованной экономикой стало планирование, охватывающее все народное хозяйство на всех уровнях. Завершился процесс централизации экономической структуры с созданием в 1963 г. Совета Министров СССР. [6, с.287]

В 1937 г. принимается новая Конституция РСФСР, закрепившая но­вые системы органов власти и управления. Административно-терри­тори­альное деление республики включало в себя пять краев, девятна­дцать областей, семнадцать автономных республик, шесть автономных облас­тей. Старая общинная структура административного устройства террито­рий в ходе районирования (1926-1928 гг.) подверглась силь­ной дефор­мации. Элементы старой системы, губерния — уезд — волость были лик­видированы. На ее месте возникла новая система область (край) — ок­руг — район. В 1930 г. было ликвидировано промежуточное звено — округ. В 1934-1935 гг. было проведено разукрупнение краев и облас­тей. Соответственно каждая территориальная единица возглав­лялась совет­ским органом. В 1957 г. был принят закон “Об отнесению к веде­нию союзных республик разрешения вопросов областного, крае­вого ад­мини­стративно-территориального устройства”. На основании этого были про­ведены ряд территориальных преобразований: была вос­становлена Че­чено-Ингушская АСССР, образована Калмыцкая автономная область и т.д. С 30-х гг. все больше постановлений правительства принимались совме­стно с руководящими партийными органами. Партий­ные решения фактиче­ски приобрели характер нормативных актов. В Конституции СССР 1977 г. была закреплена “руководящая и направляю­щая роль” Коммуни­стической партии. Конституция РСФСР 1978 г. в значительной степени повторяла все основные положения союзной Кон­ституции.

В годы советской власти менялась и судебная система. В 1917 г. дореволюционные судебные органы были упразднены, взамен началось формирование единой судебной системы. Состав судей избирался сове­тами. В 1918 г. была унифицирована вся судебная система. Единая форма суда — народный суд, состоящий из одного народного судьи и не­скольких заседателей. Но кроме судебной системы существовала центра­лизованная система Революционных трибуналов при ВЦИК, позднее — Осо­бый Революционный трибунал. В 1933 г. была унифицирована вся судеб­ная система СССР. Первой инстанцией являлся народный суд, второй вы­ступали краевой, областной, окружной, и суд автономной области. Выс­шими судебными инстанциями были Верховный суд автономной республики, Верховный суд союзной республики и Верховный суд СССР. Наряду с об­щими судебными инстанциями сохранялись специальные суды: военные трибуналы, линейные суды и т.д. В годы Отечественной войны действо­вала особая система военной юстиции: трибуналы образовывались при армиях, корпусах, дивизиях, и т.д. Судебная система РСФСР была пре­образована в послевоенные годы. В 1957 г. был принят закон “Об отне­сении к ведению союзных республик законодательства об устройстве су­дов, принятия уголовного и гражданского и процессуального кодексов”.

Таким образом, в России с 1917 г. устанавливается не имеющая аналогов в мире система органов государственной власти. С фор­мально-юридической точки зрения Съезды Советов (позже — Верховные Советы) РСФСР являлись законодательными органами государственной власти, но ряд правовых положений противоречил этому статусу:

1. полновластие и верховенство, исключающие возможность реализации принципа разделения властей,
2. недемократичный юридически (до 1937 г.) и на практике порядок – формирования,
3. присвоение ряда полномочий исполнительных органов власти.

Но самым главным недостатком Советов было формальное осуществ­ление своих функций. На практике их функции выполняла партийно-госу­дарственная бюрократия в лице ЦК КПСС и Совета Министров. Советы были, по сути, демократической ширмой, скрывающей авторитарный ре­жим.

Система органов государственной власти СССР строилась в соот­ветст­вии с политико-территориальным делением (которое включало 15 союзных республик) и административно-территориальным делением. В союзных республиках, в состав которых входили национально-полити­ческие образования (в виде автономных республик, автономных облас­тей и автономных округов), существовало как политико-территориаль­ное, так и административно-территориальное деление. Администра­тивно-территориальное деление существовало с целью рациональной организа­ции государственной власти на местах. Она включала еди­ницы: области (края) и приравненные к ним города (135); сельские административ­ные районы и приравненные к ним города (более 4100); города район­ного подчинения, поселки городского типа, территории сельсоветов (около 46400). Кроме этих единиц в крупных городах вы­делялись го­родские районы (около 600). Наряду с административно-территориаль­ным деле­нием существовало экономическое районирова­ние, — явление более ди­намичное, меняющееся в ходе развития эконо­мики страны. [19, с.99]

В советский период местное самоуправление, действующее до ре­волюции, постепенно перерождается в местное государственное управ­ление в форме советов. Вместо земских учреждений повсеместно соз­да­вались Советы, название которых видоизменялось в зависимости от классового состава. С 1917 по 1990 гг. местное самоуправление не было закреплено в правовых актах (закон СССР “Об общих началах ме­стного самоуправления” был принят в 1990 г.). Но какие-то формы об­щественного самоуправления фактически существовали. Хотя и не имело закрепления в законах. Их деятельность выражалась в сходах, собра­ниях, комитетах, общественных Советах.

# Территориальная организация власти современной России

## Проблемы организации территориальной власти в современной России, разграничение полномочий и предметов ведения

После распада СССР перед Россией стояла сложная задача рефор­мирования российской государственности. Существовавшая жесткая сис­тема централизованной государственной власти, основные функции кото­рой выполнял партийный аппарат, рухнула. Необходимо было вы­строить новую систему управления с учетом регионального разнообра­зия, ко­лоссаль­ных расстояний, национальных особенностей и т.д. Территори­альное управление и организация территориальной власти отождествля­ется с управление в административных границах субъектов Федерации и от­части местного самоуправления. То есть это управле­ние в пределах территорий конкретных республик, краев, областей, городов, рай­онов, сел и поселков. Оно представляет собой деятель­ность феде­ральных органов власти, органов власти субъектов феде­рации и мест­ного са­моуправления по руководству на данной террито­рии всеми под­ведомст­венными им отраслями и сферами деятельности. Система мест­ных орга­нов государственной власти и органов местного самоуправле­ния стро­ится в соответствии с административно-террито­риальным де­лением субъектов Федерации. Действующая в настоящее время система админист­ративно-территориальных единиц сложилась еще в годы совет­ской вла­сти, когда созданное еще Екатериной II адми­нистративно-территори­альное деление Российской империи (губерния — уезд — во­лость) было заменено новыми единицами, которыми стали область (край) — округ — район, а затем, после ликвидации округов — об­ласть (край) — район. Различают базовые и первичные админист­ра­тивно-территориальные еди­ницы. К первым относятся районы и го­рода республиканского, област­ного (краевого) подчинения. Ко вторым от­носятся города районного подчинения, районы в городах, поселки, сельские поселения.

Территориальное управление органами власти осуществляется на трех уровнях: федеральном, субъектов Федерации и местного само­управления. Федеральное управление распространяется на всю терри­то­рию Российской Федерации, является централизованным, обеспечи­вает единообразие и дифференциацию с учетом особенностей террито­рии. В своей основе оно носит общий характер, т.е. выражается в установле­нии общих принципов и правил. Огромный масштаб страны, разнообразие социально-экономических структур, климатических, ис­торических, культурных и религиозных факторов требуют гибкого со­четания общефе­деральных и различных региональных интересов. Терри­ториальное управление органами власти субъектов федерации и орга­нами местного самоуправления осуществляется на местах в рамках го­сударственного управления Российской Федерации. Оно имеет свою ор­ганизационно-пра­вовую самостоятельность и распространяется только на подведомствен­ную территорию и сферы деятельности, отнесенные к компетенции этих органов власти. [2, с.45]

Правовой базой организации территориальной власти являются:

1. Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, акты Президента Российской Федерации и феде­ральных органов исполнительной власти;
2. конституции республик, уставы субъектов Федерации, законодатель­ства субъектов Федерации, правовые акты их органов исполнитель­ной власти;
3. правовые акты органов местного самоуправления применительно к их территориальной сфере деятельности. [2, с.33]

Смешанная национально-государственная и административно-тер­ри­ториальная система государственного устройства, существовавшая ра­нее, обуславливала правовую асимметрию между субъектами Федера­ции. В Федеративном договоре, подписанным субъектами Федерации (за исклю­чением Татарстана и Чечни) в 1992 г. было зафиксировано, что респуб­лики в составе РФ обладают суверенитетом. Территория Россий­ской Фе­дерации на сегодняшний день состоит из территорий 89 ее субъектов. Система государственной власти современной России и ее организация на всей территории России закреплена в Конституции 1993 г. В этой Конституции вся власть разделена по трем уровням: федеральные органы власти, органы власти субъектов Федерации, ор­ганы местного само­управления. Органы местного самоуправления не входят в систему госу­дарственной власти. Согласно Конституции су­ществуют шесть видов субъектов Федерации, равных по своим консти­туционным правам. Кон­ституцией 1993 г. была устранена правовая асимметрия между субъек­тами. Смешанная национально-государственная и административно-терри­ториальная система государственного устрой­ства была заменена (в правовом отношении) единой формой территори­ального устройства. За­крепление равных прав для субъектов Федера­ции означает, что все они — государственные образования и имеют равные права во взаимо­отноше­ниях с федеральными органами государ­ственной власти. Сохра­нение шести видов субъектов является лишь исторической преемствен­ностью. Существование единого федерального Центра не означает кон­центрацию всей власти в руках федеральных органов и призрачность самостоятель­ности органов власти субъектов Федерации.

Принцип разграничения предметов ведения закреплен ст.5 Кон­сти­туции. Вопреки декларированному в Конституции Российской Феде­рации равноправию субъектов правовое регулирование управления из центра в различных субъектах идет различными путями на договорной основе. Су­ществовало два пути оформления разграничения предметов ведения и разделения полномочий между органами всех уровней: на основе законов и на договорных началах. После принятия Конституции РФ в 1993 г. появилась возможность выстроить новую конституционную систему власти и федеративных отношений. Но для этого необходимо было создать меха­низмы реализации соответствующих положений Кон­ституции, конституци­онные законы — о разграничении предметов веде­ния и полномочий между Центром и субъектами Федерации, и закон об организации власти в ре­гионах. Эти два базисных закона должны были, исходя из конституцион­ных норм, очертить общие правила и ме­ханизмы построения федерации и организации власти. Но сепаратист­ские настроения в регионах, отказ платить налоги в федеральный бюджет и сиюминутные интересы регио­нальных элит направили процесс в договорное русло. В феврале 1994 г. был подписан договор с Татарстаном, не подписавшим федеративный до­говор. По сути, это конфе­деративный договор. [15, с.442] К сего­дняшнему дню договоры подпи­саны с 49 субъектами федерации. Сущест­вует мнение, что это разла­гает федера­цию изнутри: в ст.4 Конститу­ции написано что, все субъекты федера­ции равноправны, но на деле выходит что, более бо­гатые и нацио­нально ориентированные — нет. В конституциях и уста­вах субъектов выявлено тысячи несоответствий с Конституцией Рос­сийской Федерации, даже в таких во­просах как орга­низация власти в регионах, касающихся подчинения всех правоохрани­тельных и судебных органов Центру. Договорные формы наряду с Консти­туцией могут рег­ламентировать отношения сто­рон, но если договоры не входят в противоречия с Конституцией. [18]

Существует мнение, что Российская Федерация обладает призна­ками, как федерации, так и конфедерации т.к.: в федеративном госу­дарстве ни один из субъектов не может обладать суверенитетом; что вопреки логике девять национальных округов имеют статус субъектов Федерации, но входят в состав других субъектов. [3]

Российская федерация как государство осуществляет свою власть посредством государственных органов. Органы государственной власти являются одним из каналов, через который народ согласно Конститу­ции (ст.3) осуществляет свою власть, кроме того, существует и дру­гой канал — органы самоуправления, не входящие в систему государ­ствен­ной власти. Каждый из этих органов наделен определенными го­сударст­венно-властными полномочиями, которые выражаются в компе­тенции го­сударственных органов (под компетентностью понимают сово­купность предметов их ведения и полномочий). Компетенция органов государст­венной власти определяется Конституцией Российской Феде­рации, кон­ституциями и уставами субъектов Российской Федерации, законами Рос­сийской Федерации и ее субъектов, Федеративным и дру­гими двухуров­невыми договорами, указами Президента Российской Фе­дерации, поста­новлениями правительства Российской Федерации и ис­полнительных ор­ганов ее субъектов, положениями об органах и другими нормативно-пра­во­выми актами. Каждый государственный орган является составной ча­стью единой системы ор­ганов государственной власти Российской Феде­рации (ст.5). В единую систему государ­ственных ор­ганов согласно Консти­туции входят органы государствен­ной власти Российской Феде­рации и ее субъектов. Единство системы государст­венной власти Рос­сийской Федерации проявляется в разграничении предметов ведения и полномо­чий между органами власти Российской Федерации и органами власти ее субъектов. Госу­дарственная власть в Российской Федерации осуществ­ляется на основе разделения на за­конодательную, исполни­тельную и судебную власть. Сферы их компе­тенции разделены и опреде­лены Кон­ституцией Российской Федерации и законодательством.

После проведения региональных выборов было устранено главное отличие краев и областей от национальных республик, где губерна­торы назначались и освобождались указами президента. Теперь не только республики избирают своих президентов, но и все губернаторы и главы администраций избираются. В демократической системе из­бранный ре­гиональный руководитель находится под контролем, как из­бравшего его народа, так и центрального руководства. Такая система приводит к большей эффективности работы руководителей регионов. В случае нару­шения губернатором федеративного законодательства или злоупотребле­ний властью существует возможность обращения в суд. Суды, милиция, ФСБ, прокуратура и другие силовые структуры нахо­дятся в ведении фе­дерального Центра. На местах имеется институт представителей Прези­дента, в задачу которых входит информирование его о ситуации в ре­гионе. Своим указом Президент может объявить прямое президентское правление и отстранить от власти губернатора нарушившего закон. Но существует проблема в том, что не разработан закон о прямом прези­дентском правлении. Хотя в ст.88 Конституции и говориться о том, что при определенных обстоятельствах и в по­рядке, предусмотренном зако­ном, может вводиться на территории Рос­сийской Федерации или отдель­ной местности чрезвычайное положение. Согласно ст.85 Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае их про­тиворечия Конституции и феде­ральным законам, международным обяза­тельствам или в случае наруше­ния прав и свобод человека. Еще одним фактором влияния Центра на ре­гионы является распределение финансо­вых ресурсов через трансферты. Если учесть, что регионов-доноров в России меньше десятка, то сокра­щение федерального финансирования является мощным рычагом влияния на органы власти субъектов Федера­ции. [11]

## Органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации

Реализация компетенции Российской Федерации и ее субъектов рас­пределяется между их различными органами государственного управле­ния. Система управления отраслями и сферами в различных территори­альных аспектах интегрируется Президентом Российской Федерации, ор­ганами власти Российской Федерации, органами власти субъектов Феде­рации. Являясь органами, обшей компетенции Президент, Правительство Российской Федерации и исполнительные органы субъектов, выполняют задачи, функции и полномочия по руководству экономикой, социально-культурной и иной деятельности в территориальном, межотраслевом и отраслевом аспектах. Президент Российской Федерации, соблюдая Кон­ституцию и федеральные законы вправе решать различные вопросы по ор­ганизации и управлению в различных сферах деятельности. И хотя его полномочия неконкретизированы в этой области, на практике он издает правовые акты по самым разнообразным вопросам.

При этом система органов государственного управления субъек­тов Российской Федерации не копирует приведенную систему, хотя во многом и совпадает. Многообразие региональных проблем, их специ­фика и своеобразие предполагают особенности социально-экономиче­ского раз­вития и задач, стоящих перед органами власти на данной территории. Эти обстоятельства неизбежно влияют либо на систему органов вла­сти, либо на их структуру, состав функций и полномочий. Но во всех слу­чаях речь идет о специфике задач управления на час­тях территории Российской Федерации. В субъектах Федерации одни и те же функции и полномочия могут осуществляться различными орга­нами. Например, функции законодательного органа в субъектах выпол­няют законодатель­ные собрания, верховные советы, думы и т.д.; выс­шим должностным ли­цом может быть президент, глава республики, председатель прави­тель­ства и т.д.

В отличие от законодательной и судебной власти, органы которых ра­ботают в автономном режиме, подчиняясь только закону, исполни­тель­ная власть на разных уровнях работает “в системе”. То есть с опре­деленной административной субординацией и последовательностью при­нятия решений, что позволяет осуществлять управленческие функции и проводить в жизнь принимаемые решения.

### *Законодательная власть*

Проводимая в стране государственно-правовая реформа наделила субъекты федерации правом собственной законодательной деятельно­сти, расширила их права в различных сферах деятельности, позволила на практике реализовать принцип разделения властей и формирования зако­нодательных органов государственной власти в тех из них, где они от­сутствовали.

Органы законодательной власти делятся на федеральные и регио­наль­ные (субъектов федерации) — это Федеральное Собрание РФ, зако­нода­тельные органы субъектов (народные собрания, государственные собра­ния, верховные советы и т.д.). Основной особенностью их явля­ется то, что они избираются непосредственно народом (т.е. являются пред­ставительными органами). Решения законодательных органов явля­ются обязательными к исполнению всеми другими органами соответст­вующего уровня, а также нижестоящими органами государственной вла­сти и ме­стного самоуправления. Их функции, прежде всего — право­творчество, создание правовой базы. Конституция устанавливает, что законы субъ­ектов Федерации не могут противоречить федеральным за­коном, и при­оритет федерального закона при наличии противоречий.

Конституция Российской Федерации устанавливает принципы орга­низации законодательной власти на федеральном уровне. Законода­тель­ным органом на этом уровне является Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации. Структура его состоит из двух па­латы. Хотя Конституция не оперирует понятиями “верхняя” и “нижняя” палаты, но можно заключить, что верхней палатой является Совет Фе­дерации, а нижняя — Государственная Дума. Совет Федерации пред­ставляет инте­ресы субъектов Федерации и состоит из глав исполни­тельной и законо­дательной власти субъектов. Государственная Дума является — основной законодательный орган страны (но не единствен­ный, в субъектах дей­ствуют свои законодательные органы). Законы, принятые Думой преда­ются на одобрение в Совет Федерации и на под­пись Президента.

Хотя Конституция провозгласила формальное равноправие органов государственной власти субъектов Федерации, но их законодательные полномочия различаются. Это проявляется в наличие различных по пра­вовому статусу субъектов: статус республик определяется Консти­ту­цией РФ и Конституцией самих республик; а статус иных субъектов — Конституцией РФ и уставами, принимаемыми субъектами самостоя­тельно. Кроме того, имеются не равнозначные договоры федерального Центра с различными субъектами Федерации. Анализ конституций, на­пример, Баш­кортостана, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Та­тарстан, Степного уложения Республики Калмыкия, уставов Иркутской области и Краснодарского края, показывают, что эти акты отличаются в части регламентации правового статуса законодательных органов, их компетенции и взаимоотношений с другими органами вла­сти субъектов. Различаются и названия законодательных органов: На­родный хурал (Бурятия, Калмыкия), Народное Собрание (Ингушетия), Государственное Собрание (Башкортостан), Законодательное Собрание (Карелия), Верхов­ный Совет (Татарстан). [4, с.96]

В компетенцию законодательных органов субъектов Федерации вхо­дит принятие, изменение и дополнение законов. В большинстве случаев они обладают и правом контроля за их исполнением, реже (Карелия) — правом их толкования. В тех республиках, где сущест­вует пост прези­дента, он обладает правом отлагательного вето при принятии законов. В некоторых республиках парламент вправе отре­шить президента от власти при определенных обстоятельствах. Зако­нодательные собрания иных субъектов Федерации также имеют права на принятие законов, своих уставов и других нормативных актов, но ус­тавы их более осто­рожны в регламентации взаимоотношений с исполни­тельными органами. Но, например, Устав Иркутской области более ра­дикален, чем Устав Краснодарского края: он наделяет главу админи­страции правом подписи или возврата законов, за ним закреплено по­тенциальное право рос­пуска Собрания в определенных обстоятельст­вах. Все эти различия оп­ределяются спецификой субъектов Федерации и устанавливаются в преде­лах Конституции самостоятельно, т.к. ст.73 гласит, что субъекты об­ладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации.

### *Исполнительная власть*

Основу государственного управления составляет административная организация управления, т.е. закрепленная нормами административ­ного права система органов власти. Элементами административной системы органов власти являются: органы исполнительной власти и другие ор­ганы управления разветвленной системы исполнительной вла­сти.

Действия исполнительной власти многоплановы, они направлены и на создание благоприятных экономических, правовых и организацион­ных условий деятельности граждан, коммерческих и некоммерческих органи­заций, предпринимательства. Но не предполагают непосредст­венное вмешательство государственных органов в производственную или финан­совую деятельность, протекающую в рамках закона. Реализу­ется испол­нительная власть через:

1. нормативное регулирование путем установления общих правил (например, налогового законодательства),
2. путем его оперативной корректировки в соответствие с реальными за­дачами (например, ставки налогов могут корректироваться путем из­менения законов),
3. контроль за исполнением правовых норм, регулирующих отношения в этой сфере (например, контроль за деятельностью коммерческих бан­ков осуществляет ЦБ РФ),
4. государственную защиту прав и интересов участников общественных отношений (например, интересы прав потребителей),
5. координацию и общее направление их деятельности,
6. содействие ее успешному осуществлению,
7. определение приоритетов (например, в сфере производства на ка­ком-то этапе становится приоритетным производство продуктов пи­тания или средств производства),
8. государственные контракты (например, аэрокосмическая промышлен­ность развивается через государственные контракты),
9. регистрацию (все коммерческие и производственные организации, как и остальные, подлежат регистрации в органах исполнительной власти на уровне РФ или ее субъектов или органов местного само­управле­ния),
10. лицензирование (для осуществления многих видов деятельности не­об­ходимо иметь лицензию, например на производство или торговлю меди­каментами). [2, c.46]

Административная власть осуществляется через органы исполни­тель­ной власти. Органы исполнительной власти — это прежде всего высший ор­ган исполнительной власти — Правительство РФ; другие феде­ральные ор­ганы исполнительной власти — министерства, государствен­ные коми­теты и ведомства при Правительстве РФ; органы исполнитель­ной вла­сти субъектов — президенты и главы администрации субъектов, их прави­тельства, министерства, государственные комитеты и другие ве­дом­ства. Они составляют единую систему органов государственной власти, возглавляемую Правительством РФ. Для органов исполнитель­ной власти характерно, что они либо назначаются соответствующими руково­дителями исполнительных органов, либо избираются. Например, глава Правитель­ства РФ назначается Президентом с согласия Государ­ствен­ной Думы, Глава Республики Мордовия избирается народом и на­значает Председа­теля правительства Мордовии с согласия Государст­венного Собрания Республики Мордовии.

Органы исполнительной власти делятся на федеральные и субъектов федерации. По характеру полно­мочий они подразделяются на органы об­щейкомпетенции (ведующие многими отраслями исполнительной деятель­ности), и органы специаль­ной компетенции (ведующие отдельными от­раслями или сферами испол­нительной деятельности). К первым отно­сятся правительство РФ и правительства субъектов, ко вторым — мини­стерства, государственные комитеты и другие ведомства федерации и ее субъектов (например, министерство финансов РФ, министерство финансов Мордовии). Органы исполнительной власти специальной компетенции мо­гут подразделяться на органы отраслевые (руководящие отраслями, на­при­мер — Министерство культуры) и органы межотраслевого управления (например, Государственные комитеты). Формирование современной сис­темы управления предполагает преодоление ряда организационных сте­реотипов, сложившихся в советское время. Современному характеру взаимоотношений между органами государственной власти Российской Фе­дерации и ее субъектов противоречит конструкция “единой системы от­расле­вых министерств и ведомств”, основанная на жесткой централиза­ции и государственной собственности на средства производства. В на­стоя­щее время предприятия, а также социально-культурные учреждения в основном децентрализованы: во-первых они дифференцированы по фор­мам собственности; во-вторых негосударственные предприятия, сохра­няя свою отраслевую принадлежность, выведены из непосредственного подчи­нения государственных органов; в-третьих государственные пред­приятия и учреждения, сохраняя ведомственную принадлежность, обрели доста­точную самостоятельность и не рассматриваются как звенья еди­ной отраслевой системы жестко подчиненные вышестоящим отраслевым орга­нам. В отношении к ним вышестоящие органы обладают лишь отдель­ными элементами прямого управления, связанные с замещением руководите­лей, обеспечением выполнения законов, финансированием бюджетных ор­ганизаций. Но главное назначение отраслевых органов — координация и регулирование деятельности в соответствующих отраслях. В соответст­вии с этими началами формируются системы управления, объектами кото­рого являются уже не отдельные предпри­ятия, а круп­ные комплексы, в том числе и отраслевые. Например, управление про­мышленной политикой, государственным имуществом и т.д. Существуют такие органы на феде­ральном уровне и в субъектах Федерации, т.е. федеральные органы имеют свои периферийные органы. Например, единая система Госкомстата России, Государственного та­моженного комитета и т.д. При этом они формируются по тем предме­там, которые отнесены к федеральному веде­нию.

Федеральные органы исполнительной власти сосредотачивают в своих руках предметы ведения и полномочия, имеющие общероссийское значение. Это вытекает из ст.71 Конституции РФ: ключевые вопросы го­сударственного, экономического, экологического, социального, куль­турного и национального развития государства; регулирование и защита прав и свобод человека; управление федеральной собственно­стью; ус­тановление правовых основ единого рынка; финансовое, ва­лютное, кре­дитное, таможенное регулирование, денежная эмиссии; ус­тановление основ ценовой политики; разработка и исполнение феде­рального бюд­жета; руководство федеральными энергетическими и ком­муникационными системами; обеспечение обороны и безопасности страны.

К совместному ведению органов исполнительной власти Россий­ской Федерации и ее субъектов отнесены вопросы, решение которых должно учитывать как общероссийские, так и региональные интересы субъектов Федерации. К ним отнесены вопросы владения, пользования и распоряже­ния землей, природными ресурсами, общие вопросы образо­вания, науки, культуры, здравоохранения, социальной защиты, охраны окружающей среды, координация международных отношений и внешнеэко­номической деятельности и т.д.

Конституцией закреплена за субъектами Российской Федерации “вся полнота государственной власти” вне пределов ведения Россий­ской Фе­дерации и совместного ведения. Предметы ведения не конкре­тизируются в Конституции, они устанавливаются в настоящее время на договорной основе.

### *Судебная власть*

Согласно Конституции в Российской Федерации правосудие осущест­вляется только судом. Если законодательная и исполнительная власти возлагаются Конституцией на определенные органы власти, то судеб­ная власть возложена на всю совокупность судебных органов от самых низо­вых (районных судов) до верховных. Роль судебной власти заклю­чается в обеспечении господства права. Судебная система устанавли­вается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституци­онным за­коном. Существует конституционное, гражданское, уголовное и админи­стративное судопроизводство. Органы судебной власти — Кон­ституцион­ный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, другие фе­деральные суды и суды субъектов федерации. Органы правосудия обра­зуют единую судебную систему Российской Федерации. Все судебные органы в регио­нах подчиняются соответствующим федеральным органам. Даже финансиро­ва­ние судов всех уровней осуществляется только из феде­рального бюд­жета. Но в отличие от исполнительной власти, органы су­дебной вла­сти в сфере осуществления правосудия работают в автоном­ном ре­жиме, подчиняясь только закону. В соответствии с Конституцией судьи не­сменяемы. [7, с.443]

По своему статусу к федеральным судам относятся Конституцион­ный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации. Согласно ст.5 Консти­туции Российской Федерации свое законодательство имеют: респуб­лики, края, области, города федерального значения, автономные об­ласти и автономные округа. На этом уровне возможно образование так называе­мых местных судов, которые руководствуются не только феде­ральными законами, но и региональными. Возможны мировые и окружные суды, дей­ствующие в качестве судов первой инстанции. В переходный период пока сохраняется ныне действующая судебная система: Верхов­ный Суд Рос­сийской Федерации, Верховные суды республик в составе Федерации, краевые, областные, городские суды, суды автономных об­ластей и ав­тономных округов, районные (городские) народные суды, военные суды. Все они, кроме военных судов относятся к судам общей юрисдикции. Конституцией запрещено образование чрезвычайных судов, т.е. никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в суде, в ведение которого оно отнесено законом. [8, c.95]

Особую группу государственных органов, не относящихся к выше­перечисленным, составляют органы прокуратуры. Они осуществляют над­зор за исполнением законов в сфере государственного управления, эко­номической деятельности и охраны прав и свобод граждан и т.д. Гене­ральный Прокурор согласно Конституции назначается Президентом с со­гласия Совета Федерации. Все правоохранительные органы в ре­гионах подчиняются соответствующим федеральным органам.

# Организация местного самоуправления

Местное самоуправление — это организационное управление де­лами местного значения гражданами, проживающими на данной террито­рии или избираемыми ими местными органами. Местное самоуправление осуществ­ляется в городах, сельских поселениях и на других террито­риях с учетом исторических и иных местных традиций. Самоуправление в России уходит своими корнями в прошлое славянских народов и тра­диционно дошло до наших дней. История развития местного самоуправ­ления сви­детельствует о том, что местное самоуправление успешно функционирует в том случае, если оно строится в едином простран­стве, т.е. на ком­пактной территории (в селе, поселке, городе, го­родском районе). Са­моуправление определяется не только выборностью органов, но и нали­чием компактной производственной инфраструктуры, которая является материально-финансовой базой местного самоуправ­ления.

В советский период местное самоуправление, действующее до ре­волюции, постепенно переродилось в местное государственное управ­ле­ние в форме советов. Но общественное терри­ториальное самоуправление фактически существовало в форме сходов, собра­ний, комитетов, обще­ственных Советов. Все эти формы обществен­ной деятельности были под­чинены Советам и их исполнительным орга­нам. С момента ликвидации Советов и эти формы утратили свое значе­ние. Закон СССР “Об общих началах ме­стного самоуправления” был принят в 1990 г.

В октябре 1993 г. начался новый этап реформирования местной власти: был издан Указ Президента о реформе местного самоуправле­ния, было утверждено Положение об основах организации местного са­моуправления. После принятия Конституции 1993 г., явившейся право­вой базой местного самоуправления, начался процесс принятия зако­нов и положений о местном самоуправлении в краях и областях. В 1995 г. был принят федеральный закон “Об общих принципах организа­ции мест­ного самоуправления”. В нем предпринята была попытка раз­граничить полномочия в области местного самоуправления между орга­нами госу­дарственной власти Российской Федерации, ее субъектов и местного са­моуправления. В конституциях республик и уставах облас­тей и краев появились разделы, посвященные этому. Структура орга­нов местного самоуправления согласно ст.131 Конституции Российской Федерации оп­ределяется населением самостоятельно. Порядок формиро­вания и сами системы представительных и исполнительных органов ме­стного само­управления отличаются многообразием форм. Представи­тельные органы могут избираться непосредственно населением или формируются из глав администраций, старост, представителей. В ка­честве представитель­ного органа может выступать сход или собрание граждан. Многие субъ­екты Федерации пошли по пути не отделения ме­стного самоуправления от государственных органов власти. Различные названия носят и сами представительные органы (дума, собрание представителей, сходы, со­веты депутатов, муниципалитет, земское собрание). Глава исполнитель­ной власти (глава администрации, мэр, староста и т.д.) может изби­раться или назначаться главой админист­рации вышестоящего органа. Анализ нормативно-правовых актов субъ­ектов Федерации о местном са­моуправлении свидетельствует, о том, что основной объем полномочий сосредоточен в исполнительной власти местного самоуправления, т.е. в руках глав администраций. В по­следние годы на уровне деревень и по­селков возрождается традиция выборов старост. [10, с.119]

Местное самоуправление осуществляется в городских сельских по­селениях и на других территориях с учетом исторических и иных мест­ных традиций. Система органов власти строиться с учетом адми­ни­ст­ративно-территориального деления. Успешность решения задач стоящих перед органами местного самоуправления во многом зависят от близости власти к населению. Действующей Конституцией Россий­ской Федерации эти вопросы, как и вопросы административно-террито­риального деления не регулируются. Эти вопросы — область компетен­ции субъектов Феде­рации. Конституции и уставы субъектов различают базовые и первичные административно-территориальные единицы. К первым относятся районы и города республиканского, областного (краевого) подчинения. Ко вторым относятся города районного подчи­нения, районы в городах, поселки, сельские поселения. [7, с.287]

Разделение городов на районы существует в городах насчитываю­щих обычно более 100 тысяч человек населения. Помимо перечисленных административно-территориальных единиц, ставши давно уже традици­он­ными, в последние годы созданы и другие единицы. Так, территория Мо­сквы делится не на районы, а на административные округа, которые включают в себя муниципальные районы. Административный округ — внут­ригородская единица, система органов власти которой строиться на ос­нове централизованного управления. Муниципальный район — еди­ница, в границах которой осуществляется самоуправление населения. Муници­пальные районы делятся на микрорайоны (поселения), в которых могут создаваться органы территориального общественного самоуправ­ления.

На территории некоторых субъектов Федерации созданы нацио­наль­ные районы для компактно проживающих численно небольших групп нацио­нальностей. Кроме того существуют закрытые административно-террито­риальные образования. Его территория и границы определяются исходя из особого режима безопасности его объектов и могут не сов­падать с границами субъекта Федерации. В таких случаях в ведение органов ме­стного самоуправления закрытого административно-террито­риальные об­разования передаются населенные пункты и соседнего субъекта. Закры­тые административно-территориальные образования на­ходятся в ведении федеральных органов государственной власти.

Экономической основой местного самоуправления является муни­ци­пальная собственность, местные финансы, имущество, переданное го­су­дарством в управление органами местного самоуправления. Многие из вопросов разделения полномочий, имущества и финансов между ор­ганами местной и государственной власти только решаются и начинают закреп­ляться нормативно-правовыми актами субъектов федерации. По действую­щему законодательству к предметам ведения органов местного само­управления относятся: муниципальный жилой фонд, муниципальные до­роги, местная система энерго-, водо- и теплоснабжение, планиро­вание и застройка населенных пунктов, благоустройство и санитарное благо­получие их, система местных коммуникаций, коммунальное хозяй­ство, муниципальный транспорт и т.д. [8, с.416]

Государственное управление, как социальное управление вообще, — есть властная деятельность. Но власть может осуществляться в различ­ных формах территориальной организации и с помощью различных меха­низмов: оно может выражаться в форме подчинения территориаль­ных ор­ганов власти вышестоящим органам Центра, “жестко”, в команд­ном, не­посредственном распорядительстве, предписаниях, запретах, чинов­ничьей опеке и т.д. Или в “мягкой” форме путем нормативного регули­рования, координации действий, содействии и оказании помощи в опре­деленных направлениях деятельности и т.д. История России знала раз­личные формы территориальной организации власти и госу­дарственного управления. Государственное управление, характерное для советского периода, во многом отторгается изменившимися усло­виями жизни обще­ства. Что потребовало изменения, как в системе вла­сти, так и в ха­рактере управления органами власти, перераспределе­ние полномочий федерального Центра и субъектов Федерации. Измене­ние коснулось как государственных органов власти, так и не госу­дарственного управле­ния. Например, из государственной системы было вычленено местное са­моуправление. Самоуправление в России уходит своими корнями в про­шлое славянских народов и традиционно дошло до наших дней. В совет­ский период местное самоуправление, действующее до революции, посте­пенно переродилось в местное государственное управление в форме со­ветов. В настоящее время идет становление со­временной системы мест­ного самоуправления.

Территориальное управление и организация территориальной вла­сти отождествляется с управление в административных границах субъ­ектов Федерации и отчасти местного самоуправления. Оно представ­ляет собой деятельность федеральных органов власти, органов власти субъ­ектов федерации и местного самоуправления по руководству на данной территории всеми подведомственными им отраслями и сферами деятельно­сти. Система местных органов государственной власти и ор­ганов мест­ного самоуправления строится в соответствии с админист­ративно-тер­риториальным делением субъектов Федерации. Территори­альное управле­ние органами власти осуществляется на трех уровнях: федеральном, субъектов Федерации и местного самоуправления. В от­личие от законо­дательной и судебной власти, органы которых рабо­тают в автономном режиме, подчиняясь только закону, исполнительная власть на разных уровнях работает “в системе”. То есть с опреде­ленной административ­ной субординацией и последовательностью приня­тия решений, что по­зволяет осуществлять управленческие функции и проводить в жизнь при­нимаемые решения.

Система государственной власти современной России закреплена в Конституции 1993 г. Согласно Конституции существуют шесть видов субъектов Федерации, равных по своим конституционным правам. Кон­ституцией 1993 г. была в основном устранена правовая асимметрия ме­жду субъектами. Смешанная национально-государственная и админи­стра­тивно-территориальная система государственного устройства в значи­тельной степени приближена к единой форме территориального устрой­ства. Закрепление равных прав для субъектов Федерации озна­чает, что все они — государственные образования и имеют равные права во взаи­моотношениях с федеральными органами государственной власти. Сохра­нение шести видов субъектов является лишь историче­ской преемствен­ностью. Наличие такого количества видов вносит только кажущуюся асимметрию в государственное устройство. Но об истинной асимметрии можно гово­рить в экономическом плане и в плане того, что правовое регулирова­ние управления из центра в различных субъ­ектах идет раз­личными пу­тями на договорной основе.

В последние годы все больше нарастает тенденция к автономиза­ции регионов. Субъекты Федерации требуют от федерального Центра все большую часть налоговых поступлений и расширения прав в других сфе­рах деятельности. Органы власти субъектов Федерации напрямую контак­тируют с властями итальянских провинций и немецких земель, т.е. осу­ществляют международные связи без участия Центра. Появля­ются пред­ложения о передаче властям субъектов полномочий федераль­ных судов и силовых ведомств (например, инициатива президента Ингу­шетии). [13] Существует мнение, что вертикаль государственной вла­сти ослаблена и все три уровня власти (федеральный, региональный и местное само­управление) существуют как бы параллельно. Во многом это связано с отсутствием законодательно закрепленного разграниче­ния полномочий и обязанностей и неотрегулированностью взаимоотно­шений, особенно бюд­жетных. Отсутствует институт федерального вме­шательства в дела ре­гионов. При несоответствии законодательства субъекта федеративным законам отсутствует механизм ответственности субъектов, решение этих проблем в судебном порядке очень затруд­нено. Высказываются мнения о необходимости укрупнения субъектов Федерации и назначении руководи­телей регионов. [1]

Сферы компетенции законодательных и исполнительных органов вла­сти в основном определены и не вызывают споров, а процесс раз­грани­чения между органами власти разного уровня еще не завершен. Принцип равноправия субъектов Федерации, закрепленный в Конститу­ции не ис­ключает различий в предметах ведения, объеме и характере их конкрет­ных полномочий. Вопреки декларированному в Конституции Российской Федерации равноправию субъектов, правовое регулирование управления из центра в различных субъектах идет различными путями на договорной основе. Фактически сохраняется неравноправие субъек­тов Федерации с точки зрения предметов ведения и полномочий.

Организация современной территориальной системы власти совер­шенствуется, она должна учитывать и особенности экономического раз­вития, и социально-политического, и исторические традиции, и совре­менные тенденции в развитии общества в целом. Развитие и из­менение органов власти происходит в соответствие с Конституцией в предусмот­ренном ею порядке (дважды прошли выборы Государственной Думы и вы­боры президента), все споры между органами власти в основном разре­шаются в правовой плоскости. Сформированы органы власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления. Принято шесть консти­ту­ционных законов, и большой массив федеральных законов. Сформиро­вана новая судебная система. Идет реформа местного самоуправления. После проведения региональных выборов было устранено главное отли­чие краев и областей от национальных республик. Теперь не только респуб­лики избирают своих президентов, но и все губернаторы и главы адми­нистраций избираются. Набирает силу процесс приведения законодатель­ства субъектов Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Акопов П. Евгений Примаков задумал ремонт Федерации //“Независимая Газета” 20.01.99г.
2. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Часть I. Сущность и основные институты административного права. Учебник. - М.: ТЕИС, 1994.- 280с.

Гаврилов В. Есть ли будущее у Российского федерализма //“НГ- Регионы” №3, февраль 1999 г.

1. Дмитриев Ю.А., Черкашин Е.Ю. Законодательные органы России от Новгородского веча до Федерального Собрания. - М.: Манускрипт, 1994.- 103с.
2. Доленко Д.В. Территориальное устройство общества: социально-политический анализ. - Саранск: НИИ регионологии, 1993.- 100с.
3. Исаев И.А. История государства и права России: Полный курс лекций. - М.: Юрист, 1994.- 448с.
4. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. - М.: Юрист, 1995.- 480с.
5. Комментарий к Конституции Российской Федерации - М.: Изд-во БЕК, 1994.- 458с.
6. Конституция Российской Федерации - М.: Юридическая литература, 1993.- 58с.
7. Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. - М.: Издательский центр “Федоров”, 1995.- 189с.

Правосудов С. Нужны ли выборы губернаторов //“Независимая газета” 24.04.99г.

1. Рогов В.А. История государства и права России IX- начала XX вв.: Учебник. - М.: Манускрипт, 1994.- 300с.
2. Ротарь И. Назад к племенному праву //“Независимая Газета” 13.02.99г.
3. Судебная и правоохранительная системы. Сборник основных нормативных актов. - М.: Изд-во БЕК, 1994.- 480с.
4. Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. - М.: Изд-во БЕК, 1995.- 496с.
5. Тригубович Ю. Аполитичная конференция на “политическую” тему. Беспристрастный взгляд на проблему федерализма //“Независимая Газета” 16.02.99г.
6. Тумусов Ф. Новый российский федерализм для XXI века //“НГ- Регионы” №3, февраль 1999 г.
7. Филиппов М. Блеск и нищета российской государственности //“НГ- Регионы” №6, март 1999 г.
8. Экономическая и социальная география СССР. Т.1. Общая часть курса. Учеб. пособие для студентов /Под ред. В.Я. Рома. - М.: Просвещение, 1986.- 351с.

Дореволюционная Россия имела сложное административно-территориальное деление. Правами автономии обладало Великое княжество Финляндское, Бухарский эмират, Хи­винское ханство и Урянхайский край входили в состав империи на условиях протекто­рата. Страна была разделена на генерал-губернаторства, губернии, области, градона­чальства, округа, уезды, волости и станы. В середине 19 и начале 20 вв. существовало на­местничество на Кавказе.

Главным звеном местного управления была губернская администрация. Губерна­торы назначались императором. На рубеже 19 и 20 вв. губернии разбивались на две группы. В одной из них действовали новые земские и городские органы местного само­управления, и традиционная администрация уступала часть своих функций. В другой — по-прежнему в руках губернатора были сосредоточены все полицейское, административно-хозяйственные и финансовые рычаги управления. Все губернаторы обязаны были сле­дить за точным исполнением законов, уставов, Высочайших повелений, указов Прави­тельствующего Сената и предписаний начальства.

Близкими или равными, по значению для управления, наряду с губерниями были области и градоначальства. В отличие от губерний области управлялись на основании особых законодательных актов, а градоначальства образовывались из городов, админи­страция которых пользовалась правами губернской власти. В начале 20 в. в России было 7 генерал-губернаторств, 78 губерний, 18 областей (в основном в азиатской части), 4 гра­доначальства. Помимо этого 2 города Кронштадт и Николаев) управлялись особыми во­енными губернаторами. В Европейской России насчитывалось 489 уезда. По количеству уездов губернии существенно отличались. Так, в составе Эстляндской губернии было 4 уезда, в Саратов­ской — 10, а в Черниговской — 15.

Административно-территориальное деление в Российской империи было общим и специальным. Общее устанавливалось для целей общеимператорского управления, спе­циальное — для целей отдельных ведомств. Дело в том, что не все ведомства могли ра­ционально осуществлять свои функции в границах существующих губерний, областей и уездов. В большинстве случаев специальные административные учреждения охватывали своей деятельностью несколько общих административно-территориальных единиц. Та­ким образом в стране сложились экстерриториальные системы управления только цер­ковное деление на епархии практически повсеместно совпадало с общеадминистратив­ным. В судебном отношении та часть России, в которой действовали судебные уставы 1864 г., состояла из 10 судебных округов. В каждом из них действовало несколько окруж­ных судов. В отношении военного управления территория империи делилась на 12 окру­гов (в начале 20 в.). Все местные учреждения военного ведомства и все войска располо­женные на территории военного округа подчинялись командующему. В учебном отноше­нии Россия была разделена на 13 учебных округов. Министерство народного просвеще­ния имело в них своих представителей. Специальное деление было установлено для управления путями сообщения: в европейской части России насчитывалось 8 округов, ко­торые делились на дистанции. Существовали также почтово-телеграфное, горное и та­моженное территориальное деление, но последнее охватывало лишь пограничные гу­бернии и области.

В основе общего и специального деления лежал лишь один принцип — удобство управления. Все должностные лица — от генерал-губернатора до уездных исправников и становых приставов были назначаемыми. Т.е. управление было централизованным. Неод­нократно и среди администрации, и среди оппозиции (от декабристов до кадетов) возни­кали идеи укрупнения административно-территориальных единиц, децентрализации и выборности отдельных руководителей. Но за редким исключением, авторы не связывали с этими вопросами технологии власти решение национального вопроса, полагая, что в унитарном многонациональном государстве могут быть созданы благоприятные условия для удовлетворения культурных потребностей народов.

Административно-территориальное деление и местные учреждения на окраинах России в основном не повторяли управленческих структур центральных губерний. Здесь даже сохранялись существовавшие до вхождения в Россию названия учреждений и должностных лиц, их функции. Императоры постоянно создавали особые высшие учреж­дения для решения тех или иных вопросов управления окраинами, привлекая к работе в них наиболее толковых чиновников. Так существовали Первый и второй сибирские коми­теты, Кавказский комитет, Комитет западных губерний, комитет по делам Царства Поль­ского. Одной из составляющей равновесия той системы было умелое использование ме­стной знати, неизменно становившейся частью русской аристократии, 40% высшего чи­новничества Российской империи были нерусскими по происхождению.

1. Ключевский В.О. Боярская дума древней Руси. Добрые люди древней Руси. М., 1902. с.187 [↑](#footnote-ref-1)