



ДОНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
УПРАВЛЕНИЕ ЦИФРОВЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ  
Кафедра «Документоведение и языковая коммуникация»

## Учебное пособие

Организация государственных учреждений  
России: исторический аспект изучения

Автор: Щукина Т.В.



Ростов-на-Дону, 2021

## Аннотация

В настоящем учебном пособии представлен материал, знакомящий студенческую аудиторию с комплексом современных теоретических, методических и организационных основ истории государственного аппарата России, его структуры и основных тенденций развития, важнейших государственных органов, их организационного устройства, основных направлений деятельности, способов и методов осуществления функций, а также процесса принятия решений. Структура пособия соответствует основным направлениям дисциплины «Организация государственных учреждений России».

Предназначено студентам высших учебных заведений, изучающих дисциплину для самостоятельной подготовке к лекционным и семинарским занятиям по направлению 46.03.02 «Документоведение и архивоведение» всех форм обучения.

## Автор

Щукина Т.В. – к.и.н, доцент кафедры «Документоведение и языковая коммуникация»

## Оглавление

<b>Аннотация .....</b>	<b>4</b>
<b>Раздел 1. Основы государственного устройства России в</b>	
<b>XX в. ....</b>	<b>7</b>
Тема 1.1. Введение .....	7
Тема 1.2. Основы государственного устройства России ..12	
Тема 1.3. Становление советского государственного	
аппарата в 1917 – 1920-е гг .....	24
Тема 1.4. Советское государство и его аппарат в период	
строительства основ социализма .....	39
Тема 1.5. Органы власти и управления в период	
государственного социализма (конец 30-х – середина 60-х гг.	
XXвв.).....	49
Тема 1.6. Советское государство и государственный	
аппарат в условиях кризиса социализма (конец 60-х – 80-е гг.)	
.....	99
Тема 1.7. Государственный аппарат СССР в условиях	
«перестройки» (1985 – 1991 гг.) .....	112
<b>Раздел 2. Государственные учреждения в современной</b>	
<b>России.....</b>	<b>127</b>
Тема 2.1. Институт Президента РФ .....	127
Тема 2.2. Федеральное Собрание РФ .....	145
Тема 2.3. Органы исполнительной власти РФ .....	159
Тема 2.4. Судебная система РФ .....	170
Тема 2.5. Организация государственной власти в	
субъектах РФ.....	190
Перечень информационных ресурсов .....	203

## АННОТАЦИЯ

**Курс «Организация государственных учреждений России»** занимает важное место в системе профессиональной подготовки бакалавров–документоведов. Документовед разрабатывает, внедряет и обеспечивает функционирование единого в организации технологического процесса документирования и работы с документами и документной информацией на основе использования современных автоматизированных технологий (составление, оформление документов, учёт, регистрация, контроль исполнения, справочно-информационная работа, хранение). Планирует, организует и совершенствует деятельность службы документационного обеспечения управления, осуществляет контроль над состоянием делопроизводства в организации. Его деятельность будет осуществляться в системе органов представительной, исполнительной, судебной властей, а также в иных государственных органах, организациях и учреждениях в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе.

**Предметом курса является изучение** истории государственного аппарата России, его структуры и основных тенденций развития, важнейших государственных органов, их организационного устройства, основных направлений деятельности, способов и методов осуществления функций, а также процесса принятия решений. В рамках курса предусмотрено ознакомление с основными видами нормативно-правовых актов, издаваемыми различными государственными органами и порядком их официального опубликования.

**Цель** - овладеть системными знаниями об организации и функционировании каждого из звеньев государственного аппарата России и системы органов государственной власти в целом, навыками использования накопленного организационного опыта и знания организационно-технологических процессов реализации функций органами государственной власти при решении практических задач в области документоведения и архивного дела.

### **Задачи дисциплины:**

- изучение общих закономерностей и тенденций развития каждого из звеньев государственного аппарата России и системы органов государственной власти в целом;

- изучение организационного устройства и компетенции органов государственной власти, способов и методов осуществления функций;

Организация государственных учреждений России:  
исторический аспект изучения

- изучение механизма принятия решений и процессуального порядка их оформления;
- изучение информационных потоков, возникающих на различных уровнях государственной власти;
- овладение технологией поиска необходимой официальной информации;
- выработка практических навыков работы с официальными документами органов государственной власти.

В результате освоения дисциплины обучающийся должен **уметь:**

- работать с официальными документами органов государственной власти;
- работать с правовыми базами данных;
- работать с официальными сайтами и Интернет-порталами органов государственной власти;
- использовать официальную информацию и акты органов государственной власти в своей профессиональной деятельности

В результате освоения дисциплины обучающийся должен **знать:**

- основные периоды и особенности развития государственного аппарата России на современном этапе;
- нормативно-правовую базу организации и деятельности органов государственной власти;
- организационное устройство органов государственной власти и его правовую регламентацию;
- компетенцию органов государственной власти, способы и методы осуществления функций;
- основные аспекты взаимодействия и формы воздействия на негосударственные организации (общественные, коммерческие, некоммерческие и т.д.);
- виды актов органов государственной власти и нормативные требования к их подготовке и оформлению;
- информационные потоки, формирующиеся на различных уровнях государственной власти;
- официальные источники публикации документов органов государственной власти.

История российского государства насчитывает одиннадцать с половиной веков. Российская Федерация, провозглашенная суверенным государством после распада СССР, является преемником Руси, России, СССР и представляет собой одну из форм в ис-

тории многовековой российской государственности. Сложившаяся в ней система власти и управления юридически закреплена в Конституции РФ, принятой 12 декабря 1993 г. Поэтому главное внимание уделяется организации государственного аппарата России с 1993 г. и до наших дней. Вместе с тем в учебном пособии раскрываются особенности развития государственности в переходный период от СССР к Российской Федерации (1990-1993 гг.).

Государственный аппарат страны находится в постоянной динамике. Появляются новые государственные органы, реорганизуются и упраздняются старые. Своевременно отследить изменения в системе и структуре органов государственной власти, в организационном устройстве отдельных государственных учреждений невозможно без привлечения информации с официальных сайтов органов государственной власти в сети Интернет.

Изучение организации государственных учреждений России базируется на широком круге источников. Ведущее место в их корпусе отводится нормативно-правовым актам. Они дают обширный материал для исследования причин и времени создания государственных учреждений, их организационного устройства, компетенции, а также видов издаваемых ими актов.

Курс «Организация государственных учреждений России» является одной из учебных дисциплин, который базируется на курсах «Отечественная история», «Политология», тесно связан с курсами «Административное право», «Муниципальное право», «Информационная безопасность и защита информации», а так же рядом документоведческих дисциплин.

В пособии рассматриваются особенности исторического развития, внутренняя организация, объем полномочий, основные направления и методы деятельности высших, центральных и местных органов власти СССР и Российской Федерации, пути реформирования и изменения этих органов в конкретных исторических условиях.

Пособие состоит из двух разделов: «Основы государственного устройства России в XX в.», «Государственные учреждения в современной России».

Выделены следующие периоды:

I - Становление советского государственного аппарата в 1917 – 1920-е гг.

II - Становление советского государственного аппарата в 1920 – 1930-е гг.

III - Органы власти и управления в период государ-

ственного социализма (конец 30-х – середина 60-х гг. XXв.).

IV - Советское государство и государственный аппарат в условиях кризиса социализма (конец 60-х – 80-е гг.)

V - Государственный аппарат СССР в условиях «перестройки» (1985 – 1991 гг.)

VI - Современный этап развития структуры государственных учреждений Российской Федерации

Данное пособие представляет собой краткий курс лекций. Каждая лекция содержит теоретический материал, раскрывающий содержание основных разделов дисциплины и сопровождается вопросами для самоконтроля и оценочными средствами контроля освоения содержания раздела в форме теста. Структура пособия соответствует основным частям рабочей программы дисциплины.

## РАЗДЕЛ 1. ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ В XX В.

### Тема 1.1. Введение

#### План

1. Основные понятия и категории дисциплины. Предмет дисциплины «Организация государственных учреждений России»

2. Задания для самостоятельной работы

#### 1. Основные понятия и категории дисциплины. Предмет дисциплины

##### «Организация государственных учреждений России»

Организация государственных учреждений и государственных органов характеризуется введением в действие множества элементов, понятий и норм.

К основным понятиям системы можно отнести такие как: **«государственное учреждение»**, **«государственный орган»**, **«государственная должность»**.

**Государственное учреждение** — это конкретная разновидность организации, которая осуществляет социально-культурную, воспитательную, образовательную, научную, лечебную и другие виды деятельности с целью удовлетворения соответствующих потребностей и интересов населения (театр, кино, больница, школа, университет и т.п.).

Государственные предприятия и учреждения не относятся к органам государства, так как их основной задачей не является ни властное руководство, ни управление, ни распорядительство, т.е. они не обладают государственно-властными полномочиями и потому не осуществляют деятельность по руководству внешними объектами. Государственные учреждения и предприятия сами служат объектами руководства соответствующих органов государственного управления, наделенными властными полномочиями. Вместе с тем каждое предприятие или учреждение имеет свой собственный орган управления. Иногда учреждения создаются при центральных органах федеральной исполнительной власти, например, при Министерстве финансов РФ образована Российская государственная пробирная палата (Пробирная палата России).

**Государственный орган** — учрежденное в структуре аппарата государства в установленном порядке образование, характеризующееся определенными задачами, функциями, структурными особенностями и специальной компетенцией; это отдельная, относительно самостоятельная организационная структура государственной власти, сформированная государством и наделяемая его специальной компетенцией для реализации государственных функций и задач.

Понятие «орган» является частью более широкого понятия «организация». **Организация** — это совокупность людей, коллектив; организация предполагает деятельность этих людей, направленную на достижение определенных целей и на решение конкретных задач. Орган представляет собой конкретную разновидность организации, т.е. всякая организация совершает действия через образуемые ею органы; орган — это часть организации, реализующая ее функции по ее поручению.

Государственные органы и учреждения наделены государственно-властными полномочиями как внешнего, так и внутреннего характера; они принимают нормативные правовые акты, осуществляют правоприменительную и правоохранительную деятельность. Государственные органы и учреждения получают соответствующий правовой статус после издания законодательного акта как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации после принятия об этом органе или учреждении Положения, утвержденного Указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ, главой администрации и т.д. Государственный орган или учреждение имеет свою структуру, т.е. совокупность подразделений, включающую в себя должности, систему взаимоотношений между подразделениями, должностями и лицами, их



занимающими, и обладающую распределенными особым образом функциями и полномочиями. Структура государственных органов и учреждений зависит от установленной для них компетенции.

Традиционно выделяют следующие **признаки государственного органа и государственного учреждения**:

- наличие части государственного аппарата, действующего по поручению и в интересах государства;

- наличие организационной ячейки людей, которые объединены общей целью, непосредственно осуществляющей государственную власть;

- наличие коллектива, деятельность которого определяется правовыми нормами и реализуется в строго установленном порядке; наличие собственной структуры;

- наличие организации, осуществляющей определенными методами задачи и основные функции государства;

- наличие организации, которая проводит свою работу в пределах государственно-властных полномочий, предоставленных ей государством на данном участке, т.е. имеющая свой территориальный масштаб деятельности.

#### **Компетенция государственных органа и учреждений**

— это круг вопросов, предусмотренных нормативным правовым актом, которые правомочны разрешать государственные органы и учреждения. Другими словами, это принадлежащий государственным органам и учреждениям круг ведения и пределы их действия по осуществлению государственных функций и решению государственных задач; в компетенцию включаются полномочия государственных органов и учреждений, их ответственность, правовые средства, формы и методы реализации прав и исполнения обязанностей.

Согласно иным трактовкам, **компетенция** — это пределы ведения, обязанность выполнять определенные задачи и функции государственного органа; компетенция — это властные полномочия, тот или иной объем государственной деятельности, возложенный на данный орган, или круг предусмотренных правовым актом вопросов, которые правомерны разрешать орган и учреждения.

Понятие компетенции, характеризуется также при помощи трех важнейших признаков, а именно:

- 1) наличие специальных предметов ведения;
- 2) определение властных полномочий и пределов их применения;

## 3) обязанности органа или учреждения.

Из понятия «компетенция государственного учреждения» следуют термины

«компетентность государственных служащих», «компетентность государственных учреждений». Компетентность включает в себя полномочия, осуществляемые государственным служащим и обусловленные занимаемой им государственной должностью.

**Полномочия** — это конкретные права, характеризующиеся распорядительством и наличием административных функций и позволяющие государственному служащему осуществлять задачи государственных органов. Иными словами, это права и способность государственного служащего решать конкретные задачи и выполнять важные функции, реализуемые при наличии у него компетентности.

**Компетентность** — это практическая реализация профессиональных способностей и деловых качеств работника. Компетентность представляет собой постоянную внутреннюю готовность служащих к осуществлению служебных полномочий, она должна быть внутренне присуща государственному служащему.

Компетенции государственных органов и учреждений соответствуют полномочия государственного служащего. **Задача государственного органа и учреждения** — зафиксировать свою компетенцию в нормативно-правовом акте. Далее для каждого государственного служащего необходимо разработать и утвердить должностную инструкцию, в которой определяются его полномочия, т.е. устанавливается его компетентность.

Органы исполнительной власти наделены государством специальной компетенцией, которая реализуется в специальных правовых формах, отличающихся по характеру труда служащих от правовых форм деятельности государственных органов и учреждений других ветвей власти. В пределах своей компетенции органы и учреждения исполнительной власти издают правовые акты управления и обеспечивают их выполнение. Зафиксированная в нормативных актах компетенция органов и учреждений исполнительной власти устанавливает самостоятельность этих органов и одновременно отличает их от органов и учреждений других ветвей государственной власти, от негосударственных органов, организаций и общественных объединений.

**Управленческая деятельность** — это форма реализации органами государственной власти и местного самоуправления целей и функций государственного управления через систему государственных учреждений; это особый вид труда людей, кото-

рый требует соответствующей профессиональной подготовки, с тем чтобы обеспечить качественное выполнение служащими своих полномочий, подготовку и принятие правильных и законных управленческих решений. Для управленческой деятельности характерны такие качества, как подзаконность, творческий характер (т.е. высока значимость интеллектуального начала), наличие прямых и обратных связей, информационность, особый морально-психологический климат, целеустремленность, правильность, четкость.

**Служебная деятельность** — это работа государственных и муниципальных служащих, являющаяся постоянным видом деятельности, оплачиваемая из государственного (или муниципального) бюджета и состоящая в исполнении полномочий государственных органов или органов местного самоуправления.

### **Задания для самостоятельной работы**

#### **Тестовое задание**

**1. Дисциплина "Государственное и муниципальное управление" взаимосвязана с такими дисциплинами как:**

1. все гуманитарные науки
2. правовые и общественные науки
3. юридические науки
4. политические, правовые и общественные науки

**2. Кто является автором концепции разделения властей?**

1. Вольтер
2. Ш. Монтескье
3. Дж. Локк
4. Г. Гегель

**3. Предметом системы государственного управления является**

- А) государство
- Б) округ
- В) федерация
- Г) территориальное образование

**4. Власть и управление – два понятия:**

1. альтернативных;
2. взаимосвязанных;

3. независимо существующих

**5. Объектом регулирования государственной власти выступает:**

1. Политические процессы
2. Общественные отношения
3. Экономические процессы
4. Гражданское общество

**6. Основными свойствами бесструктурного управления являются:**

1. Циркулярный характер распространения информации
2. Адресный характер распространения информации
3. Самоуправление
4. Управление

**7. Политическая наука в системе управленческих наук изучает**

- 1) взаимосвязь публичного управления и институтов гражданского общества
- 2) процесс макрорегулирования экономики
- 3) объективную необходимость управления в обществе
- 4) прямые и обратные связи в управленческом процессе

**8. Конституция РФ была принята:**

1. 7 ноября 1917 г.
2. 12 декабря 1993 г.
3. 17 декабря 2001 г.
4. 31 октября 1990 г.

**9. Назовите разделы, входящих в предмет «организация государственных учреждений России»**

**Ответ:**

**10. Как называется первый период в данном курсе?**

**Ответ....**

## **Тема 1.2. Основы государственного устройства России**

### **План**

1. Понятие «государство», «власть». Возникновение государства, его признаки. Функции государства
2. Основные теории происхождения государства. Органы власти, их функции и назначение
3. Задания для самостоятельной работы

## 1. Понятие «государство», «власть». Возникновение государства, его признаки.

### Функции государства

**Государство** – политическая организация общества, обладающая властными полномочиями, аппаратом управления и принуждения, выражающая интересы доминирующего социального слоя и выполняющая социально значимые для всего общества задачи.

Государство как социальный институт характеризуется рядом признаков, позволяющих отличить его от организации власти и управления в первобытном обществе, а также от иных политических организаций современного общества.

#### ***К таким признакам относятся:***

1) наличие публичной власти, поставленной над обществом и оформленной в особую структуру по управлению его делами — государственный аппарат, состоящий из различных органов и должностных лиц;

2) территориальная организация власти и населения, предполагающая распространение властных полномочий государства на всех людей, населяющих его территорию;

3) государственный суверенитет, т. е. верховенство государственной власти внутри страны и ее независимость в отношениях с другими государствами;

4) организация сбора налогов с населения, которые идут на содержание государственного аппарата, армии, полиции и осуществление функций государства;

5) монополия на правотворчество, подразумевающая исключительное право государства издавать законы и иные акты, общеобязательные для населения всей страны;

6) монополия на легальное применение физического и иного насилия, включая возможность лишения граждан жизни и свободы.

Форма государства указывает на способы организации государственной власти в стране. Она может зависеть от двух взаи-

мосвязанных элементов: от формы правления и от формы административно - территориального государственного устройства.

Форма правления характеризует структуру высших органов государственной власти, порядок их формирования и взаимоотношения друг с другом. Известны две основные формы правления: **монархия** и **республика**.

При республиканской форме правления верховная власть осуществляется выборными органами, избираемыми населением на определенный срок.

**Формы республик.** советская, социалистическая, парламентская, президентская.

Под **формой государственного устройства** понимается политическое и административно-территориальное деление государства, взаимоотношения между его составными частями. Из истории известны три основные формы государственного устройства: **унитарная**, **федеративная** и **конфедеративная**.

**Унитарное государство** – это единое государство, состоящее из административно- территориальных единиц, не имеющих политической самостоятельности. В нем действуют единая система высших государственных органов и единые законодательная, судебная, налоговая и денежная системы.

**Федерация** – это союзное государство, состоящее из нескольких государственных образований - субъектов, обладающих относительной самостоятельностью. В федеративном государстве сосуществуют федеральный государственный аппарат и государственный аппарат субъектов, федеральная правовая система и правовая система субъектов, федеральное гражданство (подданство) и гражданство (подданство) субъектов, двухканальная система налогов и т.д. За субъектами может быть сохранено право на выход из состава федерации.

**Конфедерация** - это союз суверенных государств, образованный для обеспечения их общих интересов. Она, как правило, не имеет единых высших органов, вооруженных сил, правовой системы, гражданства (подданства), территории и т.д. Вместе с тем государства

— члены конфедерации могут договориться о создании общих структур для решения конкретных задач. Конфедерации обычно недолговечны и со временем трансформируются в более прочные государственные образования или распадаются.

Основные направления деятельности государства по решению стоящих перед ним задач называются функциями государства. Их принято подразделять на **внутренние** и **внешние**.

**Внутренние функции** представляют собой основные направления деятельности государства внутри страны. Они, в свою очередь, также подразделяются на две группы - **охранительные** и **регулятивные**.

К **охранительным функциям** относятся охрана существующего государственного и общественного строя и защита прав и свобод граждан, законности и правопорядка.

**Регулятивные функции** государства достаточно объемны - это:

а) **экономическая функция** - разработка экономической политики, установление правовых основ хозяйственной и финансовой деятельности, управление государственными предприятиями и т.д.;

б) **социально культурная функция** - определение политики в области здравоохранения, образования, науки, культуры, социальная защита населения, жилищное строительство и т.п.

Кроме того, применительно к современному государству правомерно выделять в качестве самостоятельной функции **экологическую** - деятельность, направленную на охрану окружающей среды, восстановление и улучшение природных условий жизни людей.

**Внешние функции** заключаются в основных направлениях деятельности государства на международной арене. Это, в первую очередь, оборона страны от внешнего нападения и международное сотрудничество

## 2. Основные теории происхождения государства. Органы власти, их функции и назначение

В философских, политических и юридических науках существует множество определений государства. Однако при всем их многообразии существует единство мнений о том, что государство есть одна из форм человеческого общежития, один из видов общественных союзов. Исторически известны различные формы социальной организации жизни людей: семья, род, племя, союз племен, община, селение, город-государство и, наконец, государство в его современном виде. Кроме того, весьма разнообразны виды общественных соединений на основе религиозных, политических, экономических и культурных связей. Особое место в социальной организации общества занимает государство, которое на определенной ступени общественного развития становится всеобъемлющей, универсальной организацией общественной

жизни. Все остальные общественные образования в большей или меньшей степени поглощаются государством и в значительной степени зависят от него. Когда, где и, в силу каких причин, появилось государство? Ответы на эти вопросы содержатся в многочисленных теориях происхождения государства: теологической, патриархальной, договорной, органической, историко-материалистической, теории насилия и др.

Многообразие учений о происхождении государства объясняется следующими причинами:

Во-первых, различными методологическими подходами к исследованию данной темы.

Во-вторых, сложностью и многовариантностью самого процесса образования государства.

В-третьих, уровнем развития естественных и социальных наук, которые дают материал для анализа и обобщения (история, социология, антропология, этнография, социальная психология и др.).

Кроме того, разнополярность мнений по вопросу происхождения государства вызвана многими субъективными факторами (идеологическими установками, конъюнктурными соображениями и т.д.).

**Теократическая теория.** Одной из самых старых теорий происхождения государства является теократическая теория, согласно которой носитель власти или отождествляется с божеством, или рассматривается как посланник Бога, получающий непосредственно от него свои права. Теократическая теория всегда имела и имеет своих сторонников в лице религиозных деятелей Древнего Востока, античных философов, богословов средневековья (Фома Аквинский), светских ученых XVII-XIX вв. (в Голландии – Клавдий Салмазий, во Франции – Жозеф де Местр, в Германии – Фр. Шталь), современных идеологов ислама и католической церкви.

Теократическая теория принимала различные формы и развивалась в трех основных направлениях:

1) государство как форма человеческого общения установлено непосредственно волей Бога и предписано им человеку;

2) государство имеет божественное происхождение, потому что все в мире совершается по воле Бога;

3) божественное происхождение имеет не само государство, а власть конкретного верховного правителя.

Критика теократической теории ведется по разным направ-



лениям: несоответствия данной теории историческим фактам, недостаточной аргументированности ее основных положений, противоречивости отдельных суждений и т.д. Однако подобного рода критика

не достигает своей цели, так как теократическая теория в любых ее формах – это вопрос веры, а не научного знания.

**Патриархальная теория.** Данная теория рассматривает происхождение государства как естественное развитие первичных форм человеческого общения – семьи, рода. Само название данной теории (от слова патриарх – праотец, родоначальник) указывает на то, что государство возникло до расширения родового союза, а государственная власть есть не что иное, как развитие и продолжение власти родоначальника, отца семейства, которая переходит сначала во власть родового старейшины, а потом во власть государственную.

Основатель формальной логики древнегреческий философ и ученый энциклопедист Аристотель полагал, что естественное стремление человека к общению привело к созданию семьи – первоначального вида человеческого общения. И этот вид общения обуславливается не сознательным решением, а естественным стремлением к продолжению рода человеческого. Объединение семей ради потребностей жизни приводит к появлению более совершенного вида общежития – селения. Общество, состоящее из нескольких селений, по мнению Аристотеля, есть вполне завершенное государство, существующее ради достижения благой жизни. Из всего сказанного Аристотель делает вывод, что «государство принадлежит к тому, что существует по природе, и что человек по природе своей есть, существо политическое, а тот, кто в силу своей природы, а не вследствие случайных обстоятельств живет вне государства, – либо недоразвитое в нравственном смысле существо, либо сверхчеловек».

Родовая организация либо перестраивается в государственную, либо, как пережиток прошлого, постепенно разрушается внутри государства.

По своей форме она может иметь внешнее сходство с государственной, однако, по существу качественно отлична от государственного устройства. В государстве принципиально изменяется система и структура властных отношений: общественная власть превращается в особую публичную (государственную) власть, племена – в народы, обычаи и традиции – в право, кровнородственная общность – в политическое и территориальное объединение людей.

Таким образом, государство, хотя и выросло из недр родового строя, не является его прямым продолжением. Патриархальная теория указывает нам на то, что ничто не возникает на пустом месте, что в организации древних государств можно найти следы родового строя, однако она не раскрывает общей причины их образования.

**Договорная теория** относится к числу рационалистических объяснений происхождения государства. Образование государства рассматривается как результат свободной и сознательной воли человека, как некий воображаемый или действительный юридический акт заключения общественного договора. При этом предполагается, что до возникновения государства люди жили в естественном состоянии. Они не только не были подчинены государству, но не составляли общества, не были связаны никакими социальными узами.

Историко-фактологическая проблема происхождения государства служила лишь неким гипотетическим фоном для обоснования государства, для оправдания его политических, юридических, организационных и этических основ. Договор рассматривался не как историческая реальность, а как политический идеал, к которому нужно стремиться, как регулятивная идея, согласно которой нужно оценивать государственную жизнь.

**Органическая теория.** Эта теория появилась в конце XIX в. и представляет собой одну из самых крупных научных гипотез в учении о государстве и обществе. Органическая теория объясняет происхождение государства действием тех же сил и законов, которыми определяется жизнь природы. Государство возникает как результат естественного развития животного мира от низших форм к высшим. Согласно этой концепции цепь живых существ, которая идет от простейших организмов к более сложным и доходит наконец до человека, не кончается на нем, а развивается дальше. За человеком, или точнее, над человеком существует целый ряд высших организмов. Это – организмы общественные, которые состоят из отдельных людей, как организмы животных и растений из клеток.

**Теория насилия.** Критическое отношение к рационалистическому объяснению происхождения государства привело к появлению принципиально новых концепций историко-материалистической направленности, из которых наибольшее распространение получили теории насилия и экономического материализма. Теория насилия опирается на исторические факты и шлет причины возникновения государства в материальных усло-

виях жизни общества.

К современным концепциям происхождения государства относится **ирригационная (гидравлическая) теория** немецкого ученого К.А.Виттфогеля. Согласно этой концепции возникновение ранних государственных образований в долинах рек Нила, Евфрата, Тигра обусловлено необходимостью строительства крупных ирригационных сооружений. В процессе строительства и эксплуатации мощных ирригационных систем возник особый бюрократический класс, поработивший общество. Однако данную теорию нельзя признать убедительной, так как строительство грандиозных ирригационных сооружений могло осуществляться в условиях уже сформировавшегося высокоорганизованного общества.

Таким образом, ни одна из рассмотренных теорий не может претендовать на истину в последней инстанции. Причина почти одновременного зарождения государственности в различных районах мира до сих пор остается загадкой истории. Не исключено, что сама постановка вопроса о познании общей причины происхождения государства является псевдонаучной.

### **Органы власти, их функции и назначение**

Понятие «государственная власть» производно от более широкого понятия «социальная власть». Под властью обычно понимается определенная система господства и подчинения между людьми, способ управления, фактор организованности и порядка в обществе. Суть любой социальной власти состоит в реальной возможности и способности властвующих подчинять своей воли подвластных. Власть необходимо отличать от влияния и от простого физического господства. Нельзя ставить знак равенства между влиянием и властью.

В отличие от власти влияние не определяет желаемое поведение, оно – лишь один из побудительных мотивов.

Власть необходимо отличать также от простого физического господства над субъектом как вещью. Физическое насилие чаще всего свидетельствует об отсутствии власти.

Власть существует в любом обществе, однако государственная власть появляется на определенной ступени его развития. При любых интерпретациях понятия государства – формально-юридических, философских, идеологических – государственная власть признается необходимым признаком государства. В научной литературе даются разные определения государства.

Как правило, они указывают на следующие ее признаки и свойства:

- публичность;
- институциональность;
- легитимность и легальность;
- суверенитет

**Государственная власть** по своей природе институциональна, т.е. она представляет собой совокупность институтов государственной власти – государственные органы, учреждения, организации, служащие, должностные лица, которые действуют в рамках определенных правовых принципов и норм. Для государственной власти характерно выделение особого слоя людей, призванных управлять обществом при помощи специальных институтов. Существование государственной власти находит свое выражение именно в ее чиновниках, армии, администрации, судьях. Если отвлечься от этого ее физического воплощения, – говорил К.Маркс, – она представляет собой лишь тень, воображение, простое название. Это высказывание бесспорно, именно потому государственная власть очень часто отождествляется с самим государством, которое ассоциируется с такими понятиями, как «парламент», «правительство», «администрация», «суд» и т.д.

Таким образом, в социальном смысле государственная власть едина и неделима. Она может принадлежать всему народу (демократия), группе лиц (аристократия), отдельному классу (социалистические государства), одному лицу (монархия, тоталитарный режим). В политическом плане государственная власть относительно делима. Например, отдельные партии могут в большей или меньшей степени влиять на организацию и функционирование государственной власти. В организационно-правовом смысле власть может быть построена по принципу единства («Вся власть Советам») или по принципу разделения властей. Организационно-правовое разделение властей возможно и необходимо при любой форме правления.

В современной научной литературе для характеристики государственной власти используются понятия «легитимность», «легитимация» и «легальность».

**Легитимность** (от лат. *legitimus* – согласный с законами, законный, правомерный) – политико-правовое понятие, означающее положительное отношение населения страны, больших групп, общественного мнения к действующим институтам государственной власти, признание их правомерности. Вопрос о легитимности обычно встает при изменении формы правления, политического режим в результате революции или государственного переворота. Узаконение новой государственной власти, призна-

ние ее легитимного характера называется легитимацией. В качестве средства легитимации режимов, пришедших к власти путем государственного переворота, обычно используются референдумы или всеобщие выборы.

Понятие легитимности ввел в научный оборот один из наиболее крупных социологов конца XIX - начала XX в. Макс Вебер. Он утверждал, что легитимность порядка может быть гарантирована только внутренне, а именно:

1. чисто аффективно: эмоциональной преданностью (харизматическая легитимность);
2. ценностно-рационально: верой в абсолютную значимость порядка в качестве выражения высочайших непреложных нравственных, эстетических или каких-либо иных ценностей (ценностно-рациональная легитимность);
3. религиозно: верой в зависимость благо и спасения от сохранения данного порядка (традиционная легитимность).

М. Вебер подчеркивал, что чистые типы легитимности редко встречаются в действительности. Как правило, имеет место сочетание различных комбинаций этих чистых типов, которые относятся к проблемам «общего учения о государстве».

**Харизматическая легитимность** – это авторитет внеобыденного личного дара (харизма), полная личная преданность и личное доверие, вызываемое наличием качеств вождя у какого-то человека.

**Традиционная легитимность** – это авторитет «вечно вчерашнего дня», авторитет нравов и привычной ориентацией на их соблюдение.

**Ценностно-рациональная легитимность** – это вера в обязательность соблюдения нравственных, правовых и других социальных норм.

Государственная власть должна быть не только легитимной, но и легальной. **Легальность** – это признание какой-либо организации, процедуры, общественного отношения, тех или иных институтов государственной власти, существующими на законных основаниях.

**Теория суверенитета**, как и любая другая политико-правовая концепция, является отражением реальных процессов общественного бытия, служит вполне определенным практическим потребностям.

В новейшей литературе, конституционном законодательстве, официальных политических документах и в международно-правовых актах термин «суверенитет» употребляется для обозна-

чения разных общественно-политических и правовых реальностей:

- 1) краткого определения статуса государства (правосубъектность);
- 2) обозначения политической независимости и самостоятельности государства во внутренней и внешнеполитической деятельности (суверенное государство);
- 3) подчеркивание принадлежности государственной власти народу, нации (суверенитет народа, национальный суверенитет);
- 4) характеристики свойств государственной власти быть единой, неделимой, неотчуждаемой, неограниченной, верховной и независимой во внутренних и внешних делах (государственный суверенитет);
- 5) обозначение совокупности прав, принадлежащих народу, нации или государству (суверенные права);
- 6) определения объема правовой связанности государства (суверенитет права).

### **Задания для самостоятельной работы**

#### **Тестовое задание**

##### **1. Государство – это....**

- 1) система методов, приемов и средств, с помощью которых осуществляется государственная власть
- 2) социально-политическая организация общества, обладающая публичной властью, имеющая собственную структуру управления и функции, которые связаны с реализацией властных полномочий и взаимодействием на различные сферы и области человеческой деятельности
- 3) самоуправляющаяся страна
- 4) строение, внутреннее устройство власти, его органов и механизмов по всей вертикали сверху донизу

##### **2. Какую Конституция закрепляет структуру государственной власти в России:**

- 1) федеральное управление; местное самоуправление
- 2) федеральное управление; государственное управление субъектов РФ; местное самоуправление
- 3) федеральное управление; государственное управление субъектов РФ
- 4) государственное управление субъектов РФ; местное самоуправление

**3. Совет Федерации является:**

- 1) Названием Правительства РФ
- 2) Органом управления СНГ
- 3) Верхней палатой российского парламента
- 4) Нижней палатой российского парламента

**4. Какому государственному органу принадлежит законодательная власть?**

- 1) Правительству России;
- 2) Верховному суду;
- 3) администрации президента;
- 4) Федеральному собранию.

**5. Верховенство и полнота государственной власти внутри страны и независимость во внешней политике называется:**

- 1) политический режим
- 2) публичная власть
- 3) государственный суверенитет
- 4) аппарат власти

**6. Происхождение государства в результате добровольного соглашения людей объясняет...**

- 1) ирригационная теория
- 2) теория насилия
- 3) договорная теория
- 4) патриархальная теория

**7. Наиболее известным представителем (основателем) патриархальной теории происхождения государства является:**

- 1) Ф. Энгельс
- 2) Аристотель
- 3) Зигмунд Фрейд
- 4) Фома Аквинский

**8. Форма государственного устройства ...**

- 1) представляет собой систему методов, способов и средств осуществления государственной власти
- 2) характеризует порядок образования и организации высших органов государственной власти, их взаимоотношение друг с

другом и населением

3) отражает территориальную структуру государства и его соотношение с составными территориальными единицами

### **9. Признаки государства**

- 1) государственный суверинитет
- 2) политический плюрализм
- 3) публичная власть
- 4) система налогов и сборов
- 5) частная собственность

**10. К внешним функциям Российского государства относятся:**

- 1) оборона страны
- 2) экономическая функция
- 3) защита прав и свобод человека и гражданина, охрана правопорядка
- 4) функция налогообложения

## **Тема 1.3. Становление советского государственного аппарата в 1917 – 1920-е гг**

### **План**

*1. Распад Российской империи и образование на его территории самостоятельных государств*

*2. Создание Советской государственной организации. Съезды Советов, Всероссийский Центральный исполнительный комитет, Совет народных комиссаров*

*3. Источники формирования кадров советских государственных учреждений. Партийный состав служащих центрального аппарата*

*4. Советские республики. Развитие федеративных и конфедеративных отношений с РСФСР*

*5. Задания для самостоятельной работы*

### **1. Распад Российской империи и образование на его территории самостоятельных государств**

Дореволюционная Россия была многонациональным госу-



дарством, в котором русские составляли только 41 % населения империи, поэтому важнейшим вопросом Второй Русской революции был национальный вопрос – вопрос об отношениях русского народа и других народов России. Большинство из них (исключение – Польша, Финляндия, Хивинское ханство и Бухарский эмират) в начале XX века не имели автономии, поэтому требовали уравнивания в правах с русскими и права на автономию в составе России, превращенной в федеративное государство. Выхода из ее состава и создания своих независимых государств добивались только поляки и финны.

В 1917 - 1918 гг. Российская империя развалилась, и на её обломках возник ряд новых националистических государств, но только пять из них (Польша, Финляндия, Литва, Латвия и Эстония) сумели сохранить свою независимость.

Решая национальный вопрос, они подчиняли его своей главной задаче - захвату и удержанию власти. Поэтому еще до революции, стремясь привлечь на свою сторону нерусские народы, большевики выдвинули лозунг права наций на самоопределение. После Октябрьского переворота он был юридически оформлен «Декларацией прав народов России», принятой Совнаркомом 2 ноября 1917 г. В ней провозглашались три основных принципа советской национальной политики (равенство и суверенность всех народов России, право наций на самоопределение вплоть до образования суверенных государств и свободное развитие национальных меньшинств), но на практике ни один из этих принципов не соблюдался.

Развитие советской национальной государственности в годы революции и Гражданской войны шло по двум направлениям:

1. Создание автономных национальных государственных единиц (республик, областей, штатов и т.п.) в составе РСФСР.

Первое такое образование, Урало-Волжский штат, было создано в феврале 1918 г. по решению Казанского совета и включало татарские и башкирские земли. В марте 1918 г. этот «штат» был реорганизован в Татаро-Башкирскую Советскую Республику, но вскоре она была разделена на две новые республики (в марте 1919 г. была создана Башкирская АССР, в мае 1920 г. – Татарская АССР). В апреле 1918 г. была провозглашена Туркестанская АССР, в октябре 1918 г. - Трудовая коммуна немцев Поволжья, в июне 1920 г. – Чувашская автономная область, в ноябре 1920 г. – Вятская (Удмуртская), Марийская и Калмыцкая автономные области, в январе 1921 г. – Дагестанская и Горская АССР. В результате к 1922 г. в РСФСР входило 10 автономных республик (АССР) и

11 автономных областей (АО).

2. Создание «независимых» (на деле они полностью зависели от Москвы) советских республик.

Первая такая республика, «Народная Украинская Республика», была провозглашена в декабре 1917 г., а всего к 1922 г. было девять таких республик - РСФСР, Украинская ССР, Белорусская ССР, Азербайджанская ССР, Армянская ССР, Грузинская ССР, Хорезмская народная советская республика, Бухарская народная советская республика и Дальневосточная республика (ДВР). Три советские республики в Прибалтике, созданные в ноябре-декабре 1918 г., уже к маю 1919 г. были уничтожены местными националистами с помощью английского флота, немецких добровольцев, русских белогвардейцев и польской армии.

## **2. Создание Советской государственной организации. Съезды Советов, Всероссийский Центральный исполнительный комитет, Совет народных комиссаров**

В ходе восстания в Петрограде 25 октября 1917 г. все ключевые пункты в городе были заняты отрядами Петроградского гарнизона и Красной гвардии. К вечеру этого дня начал работу Второй Всероссийский съезд советов рабочих и солдатских депутатов. Второй съезд советов провозгласил переход власти в центре и на местах к советам, избрал новый ВЦИК и сформировал Совет Народных комиссаров. Декрет о мире содержал предложения о заключении мира, Декрет о земле провозглашал конфискацию помещичьих земель.

Выборы в Учредительное собрание проходили в ноябре 1917 г. Большинство мест получили меньшевики и эсеры. 5 января 1918 г. открылось Учредительное собрание. Председатель ВЦИК зачитал от имени ВЦИК и ЦК партии большевиков "Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа". Большинство Учредительного собрания отказалось обсуждать документ и большевистская фракция покинула заседание. В конце дня красногвардейский караул закрыл заседание. На другой день ВЦИК издал декрет о роспуске Учредительного собрания. После роспуска Учредительного собрания высшим органом власти в стране стал Всероссийский съезд советов. В перерывах между сессиями Всероссийского съезда советов высшим органом власти в стране был Всероссийский центральный исполнительный комитет. ВЦИК был постоянно действующим органом. Пленарные заседания проходили не реже одного раза в две недели. Вторым Всероссийским

съезд советов избрал правительство - Совет народных комиссаров (СНК) "для управления страной впредь до созыва Учредительного собрания". Было образовано 13 народных комиссаров. В декабре 1917 г. в состав правительства вошли представители партии левых эсеров. Заседания СНК проходили ежедневно, а с декабря 1917 г. сложилась практика проведения совещаний заместителей наркомов, с января 1918 г. эта форма работы была превращена в постоянно действующую комиссию СНК (Малый Совнарком). В конце декабря 1917 г. НКВД издал обращение и инструкцию для местных советов, последние призывались "овладеть аппаратом местного самоуправления, захватывая все правительственные учреждения. Городские и земские органы местного самоуправления либо ликвидировались как враждебные, либо превращались в отделы местных советов по управлению местным хозяйством. Третий съезд советов стал объединительным для советов рабочих с крестьянскими и казачьими депутатами. Съезд принял программный документ, не принятый Учредительным собранием - Декларацию прав трудящихся и эксплуатируемого народа.

#### **Создание правоохранительных и репрессивных органов**

Ноябрьский 1917 г. Декрет СНК - Декрет о суде №1 упразднил все дореволюционные судебные органы, прокуратуру, адвокатуру, институт судебных следователей. Взамен создавались местные коллегиальные суды, состоящие из постоянного судьи и двух очередных народных заседателей. Состав суда избирался местными советами. Обвинителями, защитниками и поверенными в суде могли быть любые лица, пользующиеся гражданскими правами. Предварительное следствие осуществляли судьи единолично. Кассационными инстанциями, рассматривавшими не вступившие в законную силу приговоры и решения нижестоящих местных судов, были уездные и столичные съезды местных судей. Если вышестоящий суд установил неправильность проведенного следствия, нарушения процессуальных норм, несправедливость приговора или отсутствие состава преступления в деянии осужденного, дело могло быть возвращено на новое рассмотрение, а приговор отменен или изменен в сторону смягчения наказания. В феврале 1918 г. ВЦИК принял новый Декрет о суде №2, расширивший подсудность местных судов. Новой инстанцией стали окружные суды. Декрет воссоздавал следственные комиссии при окружных судах, избираемые местными советами. Создавались коллегии правозаступников, члены которых поддерживали обвинение и осуществляли защиту в суде. Из-за борьбы с левыми эсе-

рами, имевшими серьезное влияние в судебной сфере, и недоверия к старым юристам осенью 1918 г. были ликвидированы окружные суды. В июле 1918 г. СНК принял Декрет о суде №3, далее расширявший компетенцию местных судов (иски до десяти тысяч рублей, наказания до пяти лет лишения свободы). Следственные комиссии переподчинялись местным советам. Кассационные жалобы рассматривали советы местных народных судей, сформированные из постоянных судей нижестоящих судов. В Москве создавался Кассационный суд. В конце ноября 1918 г. ВЦИК утвердил Положение о народном суде. Учреждалась единая форма суда - народный суд, состоявший из одного народного судьи и нескольких (двух или шести) заседателей. Защиту и обвинение осуществляли коллегии при уездных и губернских исполкомах. Члены коллегий были должностными лицами. Декрет о суде №1 учреждал параллельно с местными судами особые суды "для борьбы контрреволюционных сил" - революционные трибуналы. Декрет о революционных трибуналах был принят СНК в мае 1918 г., предписывал сохранение ревтрибуналов только в крупных центрах и их упразднение в иных местах. Кассационный отдел при ВЦИК рассматривал жалобы и протесты на приговоры местных трибуналов (июнь 1918 г.). Положение о ревтрибуналах 1919 г. закрепило несколько отраслевых видов этих органов: военно-полевые суды, железнодорожные трибуналы. Ускоренное судопроизводство, право применения высшей меры наказания, свобода в выборе мер уголовной репрессии - все это придавало характер чрезвычайности этим судебным органам.

К органам чрезвычайной юстиции относились также внесудебные органы репрессии.

7 декабря 1917 г. СНК принял постановление об образовании Всероссийской Чрезвычайной комиссии при Совнарком по борьбе с контрреволюцией и саботажем. С марта 1918 г. начинается формирование местных чрезвычайных комиссий, подчиненных ВЧК. Им предоставлялось исключительное право на производство арестов, обысков, реквизиции и конфискации. "Положение о ВЧК и местных ЧК", утверждено ВЦИК в октябре 1918 г. Члены ЧК назначались и отзывались исполкомами местных советов. По вертикали местные ЧК подчинялись ВЧК. В армии и флоте в конце 1918 г. создавались особые отделы ВЧК, в феврале 1918 г. ВЦИК принял Положение об особых отделах ВЧК. По окончании следствия ЧК не передавали дела в трибуналы, а сами рассматривали их по существу и определяли меры наказания. Столь широкие полномочия ВЧК и местные ЧК получили в период с сентября

1918 г. до февраля 1919 г., известный как период "красного террора". В феврале 1919 г. право выносить приговоры по делам, проводимым ЧК, предоставлялось ревтрибуналам. На них же возлагалась обязанность проверять следственные действия ЧК. Для борьбы с хищениями, спекуляцией, подлогами, злоупотреблениями по должности в хозяйственных и распределительных органах в октябре 1919 г. при ВЧК создается Особый Революционный Трибунал. В мае 1920 г. в связи с обострившейся военной и политической ситуацией ВЦИК вновь расширяет права органов ВЧК. Рабочая милиция возникла в ходе проведения вооруженного восстания в Петрограде. Местные управления милиции находились в двойном подчинении НКВД и местных исполкомов советов. При Главном управлении милиции создавалось Центральное управление уголовного розыска. Милиция имела статус частей особого назначения при использовании ее в боевых действиях. В период гражданской войны для "изоляции враждебных элементов" создавались лагеря принудительных работ НКВД и ВЧК.

### **Изменения в государственной системе в годы гражданской войны**

С конца 1919 г. сессии ВЦИК стали созываться через два месяца. С декабря 1920 г. Президиум ВЦИК официально наделяется законодательными правами. Совет Рабоче-Крестьянской Обороны (СРКО) сосредоточил в своих руках всю полноту власти в области обороны. В апреле 1920 г. Совет Рабоче-крестьянской Обороны преобразуется в Совет Труда и Обороны (СТО), действующий на правах комиссии при СНК, возглавляемой председателем СНК. В состав СТО стали входить народные комиссары (экономических наркоматов) и представитель ВЦСПС. В феврале 1920 г. Наркомат государственного контроля был преобразован в наркомат Рабоче-крестьянской инспекции (РКИ). РКИ формировалась на выборной основе и на местах опиралась на ячейки РКИ. В резолюции "О советском строительстве" Восьмого съезда советов (1920г.) определялась организационная структура губернских и уездных исполкомов. Отделы находились в двойном подчинении: исполкому и соответствующему ведомству. Структура исполкомов повторяла структуру правительства. Наряду с Советами (часто вместо них) создавались ревкомы. Они наделялись правами реквизиции имущества, принудительного выселения, расквартирования воинских частей, а также другими чрезвычайными правами. Им принадлежала вся полнота власти на местах.

В декабре 1917 г. СНК принял декреты "О выборном начале

и об организации власти в армии" и "Об уравнивании всех военно-служащих в правах", отменявшие воинские чины, звания, знаки различия и преимущества. Вся власть передавалась солдатским комитетам и советам. Командиры избирались. В январе 1918 г. СНК издал декрет "О создании Рабоче-крестьянской Красной Армии". Новая армия формировалась на основе принципа добровольности. Апрельским 1918 г. постановлением ВЦИК переходили от выборов командиров - к их назначению. В мае 1918 г. ВЦИК принял декрет "О введении всеобщей воинской повинности", представители "трудящихся" должны были служить с оружием в руках, "нетрудовых элементов" - в нестроевых частях. В сентябре 1918 г. образуется Революционный Военный Совет Республики (Реввоенсовет). В Красную Армию призывалось большое число военных специалистов - офицеров старой армии. Для контроля за их деятельностью в качестве командиров частей и для агитационно-политической работы в частях использовался институт военных комиссаров. Политически были подавлены выступления "военной оппозиции", защищавшей партизанские и добровольческие традиции Красной Армии. В периоды мирных передышек регулярные части Красной Армии использовались в качестве трудовых армий.

### **Победа однопартийной системы**

Постепенно высшая власть от ЦК стала переходить к Политбюро. В марте 1921 г. Десятый съезд РКП(б) принял запрет на образование внутрипартийных фракций. Запрещение некоммунистических партий началось в конце 1917 г. Партия кадетов продолжала действовать в 1918 г. в подполье. Законодательное ее запрещение было проведено уже в начале 1918 г. Правые эсеры участвовали в подготовке крестьянских восстаний в июне - августе 1918 г. Весной 1918 г. меньшевики пытались получить большинство в переизбиравшихся городских советах. В июле 1918 г. ЦК партии меньшевиков рекомендует своим местным организациям поддержать антисоветские выступления и забастовки. В конце ноября 1918 г. меньшевики начинают проводить более лояльную к режиму политику. ВЦИК отменил запрет партий. В феврале 1919 г. эсеры провозглашают отказ от попыток "свержения Советской власти путем вооруженной борьбы". Тогда же ВЦИК РСФСР принял резолюцию, восстанавливавшую в правах эсеров. Левые эсеры раскололись после поражения в июле 1918 г. Одна часть партии ("народники-коммунисты" и "коммунисты-революционеры") примкнула к большевикам, другая к анархистам. Анархисты, ра-

нее участвовавшие в гражданской войне на стороне "красных", выступили против "новой государственной диктатуры", используя методы террора или открытой войны (Махно). Большевики применяли против анархистов военные и уголовные репрессии. В декабре 1920 г. на Восьмом Всероссийском съезде советов меньшевики и эсеры присутствовали в качестве делегатов без права решающего голоса. По окончании гражданской войны террор против меньшевиков возобновился. В 1923 г. они окончательно ушли в подполье. В феврале 1922 г. по обвинению в конспиративной деятельности была арестована большая группа ведущих членов партии эсеров.

### 3. **Источники формирования кадров советских государственных учреждений.**

#### **Партийный состав служащих центрального аппарата**

Проблема бюрократизации советского государственного аппарата занимала многих: как случилось, что большевики, шедшие к власти под лозунгом "антибюрократической революции", оказавшись у власти, в результате породили еще более разветвленную, никем и ничем не контролируемую советскую бюрократию?

Известно, что в своей критике старого строя Ленин и его партия одним из главных пороков старых общественных порядков считали господство бюрократических методов управления обществом, отчуждение основных масс населения от участия во власти и обещали преодолеть ненавистный им бюрократизм. В качестве средства преодоления господства бюрократии предлагался переход власти к народу, установление непосредственной демократии, прямого правления трудящихся, соединяющих в одних руках законодательные, исполнительные и контрольные функции. Понимая, что государство не может обойтись без чиновников.

Ленин в своих работах тем не менее считал, что социализм как новый общественный строй позволит победить бюрократизм.

Для этого необходимо было, по его мысли, провести в жизнь четыре основных принципа:

- 1) выборность всех должностных лиц, а не назначение их сверху;
- 2) сменяемость и возможность отзыва любого чиновника из органа власти;
- 3) строго ограниченное время нахождения на выборной должности ("управление всех по очереди");
- 4) установление заработной платы чиновникам не вы-



ше, чем у хорошего рабочего.

Однако реальная жизнь оказалась сложнее теоретических установок. На практике бюрократизация государственного управления не только не уменьшилась при новой власти, но, напротив, еще больше усилилась. Только за первые три года численность советского управленческого аппарата увеличилась в пять раз. За 1918 г. только численность Наркомата земледелия выросла в 53 раза, а в системе Моссовета работало в это время 200 тыс. служащих (для сравнения во всей дореволюционной России в 1897 г. было 436 тыс. чиновников).

Одной из причин такого положения вещей, по мнению вождя большевистской партии, являлся низкий уровень культуры народа и его революционного авангарда - российского пролетариата. В своем подавляющем большинстве народные массы не были готовы к управлению государством и контролю над бюрократией. Большевики вынуждены были уже вскоре после взятия власти признать этот факт. Ленин делает вывод о том, что советы, не став вопреки ожиданиям "властью трудящихся", еще продолжительное время будут оставаться "властью для трудящихся" через передовой слой пролетариата. В этом Ленин видел опасность бюрократизации аппарата советской власти, угрозу ее отрыва от трудящихся.

В условиях отсутствия собственных управленческих кадров новая власть вынуждена была обратиться за помощью к "старым" специалистам, бывшим служащим прежнего государственного аппарата. Весной 1918 г. Ленин публично призвал партию создать все необходимые условия для привлечения к сотрудничеству с новой властью буржуазных специалистов - старых "спецов". Было пересмотрено одно из главных положений "Апрельских тезисов" о равной оплате труда рабочего и чиновника: высокое жалование, выплачиваемое привлекаемым старым специалистам, рассматривалось Лениным как своеобразная дань "за нашу собственную отсталость".

По подсчетам исследователей, в первые годы советской власти чиновники прежних министерств и ведомств составляли значительную часть советского государственного аппарата: в 1918 г. в Наркомземе работало 58,8% "старых" служащих; в Наркомздраве - 60,9%; в Наркомате по морским делам - 72,4%. Даже в таком учреждении, как НКВД, штат был укомплектован почти наполовину из "старых" специалистов, а в ревтрибунале ВЦИК их было 36,8%. В то же время руководители наркоматов и ведомств подбирались преимущественно из числа партийных и



профсоюзных кадров.

Широкое привлечение старых специалистов и служащих ставило в повестку дня установление строгого "классового" контроля за их деятельностью. Служащие проходили предварительное собеседование и проверку на лояльность советской власти. В действующей Красной армии, где на 1 января 1919 г. служило примерно 165 тыс. бывших офицеров царской армии, для надзора за командными кадрами был учрежден институт военных комиссаров.

Одновременно принимались меры по подготовке собственных специалистов-управленцев (так называемых "красных спеццов"), что, в свою очередь, требовало повышения общего культурного уровня и грамотности населения. Эту задачу взяла на себя созданная Декретом Совнаркома РСФСР от 19 июня 1920 г. Всероссийская чрезвычайная комиссия по ликвидации неграмотности, в работе которой принимали участие представители ЦК партии, ЦК комсомола, ВЦСПС, Политуправления Красной армии и др. Создавались местные губернские, уездные и волостные чрезвычайные комиссии по ликвидации неграмотности, носившие название "грамчека". Другим источником пополнения советского аппарата управления служила Красная армия, традиционно отличавшаяся более просвещенным и грамотным по отношению к основной массе населения составом.

Однако все это не только не решало, но еще больше усложняло проблему борьбы с бюрократизацией советского государственного аппарата. Новые кадры управленцев не обладали глубокими профессиональными знаниями и опытом управленческой работы. В этой ситуации власти пытались компенсировать недостатки в квалификации государственного управленческого аппарата его численностью.

#### 4. Советские республики. Развитие федеративных и конфедеративных отношений с РСФСР

Национальная политика большевиков привела к созданию на территории бывшей империи беспрецедентной в мировой истории по числу и сложности устройства системы национально-территориальных автономий.

- СССР представлял собой федерацию (союз) советских социалистических республик, которые составляли **первый уровень автономии**.

- Внутри советских социалистических республик выделя-

лись национально- территориальные автономии **второго порядка**. Такими внутренними автономиями располагали не только РСФСР, но и Грузия, Азербайджан, Узбекистан и Таджикистан.

- Национально-территориальные автономии внутри советских социалистических республик имели свою собственную иерархию. Одни приобрели более высокий статус **АССР — автономных советских социалистических республик**. Другие назывались **автономными областями** и входили в состав более крупных регионов. Третьи получили еще более низкий статус, назывались **национальными** (позднее — автономными) **округами** и также входили в состав более крупных регионов.

- На самом низком территориальном уровне существовала система **национальных районов и сельсоветов**.

В РСФСР федеративные начала были подчеркнуты уже на этапе ее создания как первой "большой" советской республики — Российской. Как было записано в декларации и, далее, в **Конституции 1918 г.**, "Российская Советская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация Советских национальных республик". Однако на том этапе представление о "субъектах федерации" было весьма расплывчатым. Скорее речь шла о федеративных отношениях, на основании которых те или иные территории могли присоединяться к России. **В роли субъектов федерации выступали "автономные областные союзы"**, но на практике ими стали автономные республики, которые были провозглашены в составе РСФСР. **В 1918 г. как раз и начинается формирование системы АССР в границах РСФСР.**

Более строгие и четкие формулировки российского "внутреннего федерализма" появляются уже после формирования Союза ССР, они характерны для **Конституции РСФСР 1924 г.**: "Российская Республика есть социалистическое государство рабочих и крестьян, строящееся на основе федерации национальных советских республик". При этом подчеркивается, что именно национальный принцип заложен в основу федеративных отношений на территории России: "признавая право всех наций на самоопределение вплоть до отделения, Российская социалистическая федеративная советская республика, исходя из твердо выраженной воли трудящихся отдельных национальностей, населяющих Российскую социалистическую федеративную советскую республику, к оформлению своего государственного бытия в составе Российской социалистической федеративной советской республи-

ки, объединяется с этими национальностями путем образования в составе Российской социалистической федеративной советской республики национальных автономных советских социалистических республик и областей".

У АССР были свои конституции и органы власти с названиями, соответствующими уровню союзных республик (***Верховный Совет, Совет министров, Верховный суд***). Подразумевалось наличие ограниченного суверенитета и условного гражданства. На самом деле государственный статус АССР был сильно ограниченным, уступая таковому в союзных республиках. Советская власть создала уникальную систему иерархически выстроенных национально-государственных образований, в которой уровень суверенитета одних был больше, чем других. Советская формула ограниченного суверенитета предполагала, что государственные образования реализуют свой статус по вопросам, не входящим в компетенцию вышестоящих государственных образований.

Важно отметить, что феномен АССР нарушал симметрию национально-государственного строительства. РСФСР делилась на регионы двух типов, из числа которых только республики являлись федерированными образованиями. Иными словами, ***РСФСР представляла тип асимметричной федерации***, где далеко не все регионы являются субъектами. Каждая автономная республика располагала должностью заместителя председателя Верховного Совета РСФСР. Еще интереснее тот факт, что АССР, представляя собой государственное образование, получила представительство в союзном парламенте, т.е. выходила на союзный уровень как бы через голову и вне своей связи с союзной республикой. Это соответствовало модели советского федерализма, которая была призвана обеспечить представительство каждого национально-территориального образования на общесоюзном уровне.

В системе советского федерализма важную роль сыграл исламский фактор. Именно ***территории с мусульманским населением первыми стали получать автономию в составе РСФСР***. Очень интересен феномен первой национальной республики, возникшей на территории РСФСР. Это была ***Татаро-Башкирская Советская Республика***, созданная в Казани в марте 1918 г.

В ***1918—1922*** гг. в процессе установления советской власти и завершения гражданской войны в рамках РСФСР были созданы восемь АССР.

1. ***Туркестанская АССР*** провозглашена 30 апреля 1918 г. в Средней Азии. Она была рас-

цессе национально-территориального размежевания.

2. **Башкирская АССР** создана 23 марта 1919 г. Ее первой столицей был город Стерлитамак, переданный из состава Уфимской губернии в 1920 г. В 1922 г. Башкирии были переданы все районы Уфимской губернии, и ее столицей стала Уфа.

3. **Татарская АССР** была создана 27 мая 1920 г. на территории бывшей Казанской губернии со столицей в Казани (и прежней Татаро-Башкирской Советской Республики).

4. **Киргизская АССР** была создана 26 августа 1920 г. с центром в Оренбурге. После национально-территориального размежевания в 1924—1925 гг. она была переименована в Казахскую АССР, получила новые земли от бывшей Туркестанской АССР и лишилась Оренбурга. В 1936 г. Казахстан стал союзной республикой и вышел из РСФСР.

5. **Горская АССР** была создана 20 января 1921 г. на Северном Кавказе (провозглашена 17 ноября 1920 г. на съезде народов Терской области). Это был пример первой сложносоставной республики, которая делилась на национальные округа. Горская АССР оказалась временной формой консолидации народов Северного Кавказа и довольно быстро разделилась на части. В 1921 г. из ее состава была выделена Кабарда, в 1922 г. — Чечня и Карачай. Лишившись основной территории, республика была упразднена декретом ВЦИК в июле 1924 г. На ее оставшейся территории были созданы Северо-Осетинская и Ингушская автономные области.

6. **Дагестанская АССР** была создана 20 января 1921 г.

7. **Крымская АССР** создана 18 октября 1921 г. В июне 1945 г. ее статус был понижен до области (в годы войны отсюда были депортированы крымские татары и другие народы). В 1954 г. Крымская область была передана Украине.

8. **Якутская АССР** возникла 27 апреля 1922 г.

Заметим, что АССР создавались не только в рамках России. Еще в июле 1920 г. была провозглашена **Нахичеванская ССР**, которая может считаться вариантом "неудавшейся" республики "первого порядка", наряду с Абхазией, Хорезмом и Бухарой. В феврале 1923 г. Нахичевань стала автономией в составе Азербайджана (от которого она географически отделена территорией Армении). 9 февраля 1924 г. здесь была создана АССР. **В составе Грузии возникли сразу две АССР — Абхазская** (4 марта 1921 г.) и **Аджарская** (16 июля 1921 г.). Статус АССР имели также **Молдавия** и **Таджикистан** с 1924 г., **Каракалпакия** с 1932 г.

(позднее — в составе Узбекистана).

Менее высокий статус в системе национально-территориальных автономий имели **автономные области**. Они уже не именовались государствами. В отличие от АССР они не были АТЕ первого порядка в рамках РСФСР и обязательно входили в состав других АТЕ — краев или областей. Автономные области представляли собой **форму внутрорегиональной национально-территориальной автономии**. Официально их статус формулировался как "**определенная автономия во внутренних делах**".

Конституционные основы современного российского федерализма принципиально отличаются от конституционных основ государственного устройства СССР и РСФСР в составе Союза.

Конституционная формула современного российского федерализма явилась объективным следствием реформ, проводимых в России в последнее десятилетие, и сформировалась под влиянием развития как отечественной государственности, так и государственности зарубежных стран. В совокупности ее формальных и реальных сторон она отразила особенности истории развития федеративных отношений в России, а также попытку соединить общемировые подходы к федерализму с российскими ценностями и традициями.

**Можно выделить три этапа в процессе формирования конституционных основ современного российского федерализма.**

Первый этап — период распада СССР и принятия Россией Декларации о государственном суверенитете; второй — подписание Федеративного договора и внесение соответствующих изменений в российскую Конституцию 1978 года; третий — принятие Конституции Российской Федерации 1993 года.

### **Задания для самостоятельной работы**

#### **Тестовое задание**

**1. II всероссийский съезд Советов образовал постоянно действующий орган государственной власти...**

- А. ВЦИК и Верховный Совет
- Б. ЦИК и Совнарков
- В. ВЦИК и СНК

**2. Рабочим органом ВЦИК являлся его ... , занимавшийся подготовкой материалов для заседаний ВЦИК.**

- А. Президиум
- Б. Председатель
- В. Руководитель

**3. Обострение классовой борьбы в стране заставило советское правительство 7 декабря 1917 г. Создать организацию по борьбе с контрреволюцией и саботажем ...**

- А. МВД
- Б. ВЧК
- В. ОГПУ

**4. Из скольких разделов состояла первая Конституция РСФСР?**

- А. 4
- Б. 5
- В. 6

**5. Созданием системы отраслевых промышленных наркоматов завершилось формирование...**

- А. Тоталитарного режима
- Б. Административно-командной системы управления
- В. Теневой экономики

**6. В систему центральных государственных учреждений РСФСР входили ..... , которые являлись органами отраслевого управления.**

**7. В соответствии с принципом разграничения полномочий между Союзом ССР и союзными республиками все федеральные наркоматы подразделялись на две группы: общесоюзные и .....**

**8. .... - является особой разновидностью государственного управления, характеризующейся преимущественным применением директивных методов регулирования общественных процессов, широким использованием административного принуждения.**

**9. Политический режим, установившийся на рубеже 20 -30-х гг. XX в. в СССР, многими современными исследователями характеризуется как.....**

## 10. Советское государство появилось в результате победы организованного большевиками вооруженного восстания в.....

### Тема 1.4. Советское государство и его аппарат в период строительства основ социализма

#### План

1. 1920 - 1930-е гг
2. Конституция РСФСР 1937 г
3. Задания для самостоятельной работы

#### 1. 1920 - 1930-е гг

В 1920—1922 гг. в границах России появились 12 автономных областей. Далее этот процесс продолжился, но в 1923—1936 гг. многие из АО повысили свой статус до уровня АССР.

1) Вотская АО создана 4 ноября 1920 г. В 1932 г. переименована в Удмуртскую АО. Статус АССР получила в 1934 г.

2) Калмыцкая АО также создана 4 ноября 1920 г. До 1927 г. ее столицей была Астрахань, потом центр перенесли в Элисту. Статус АССР получила в 1935 г.

3) Марийская АО тоже возникла 4 ноября 1920 г. Статус АССР получила в 1936 г.

4) Чувашская АО создана 24 июня 1920 г. Статус АССР получен в 1925 г.

5) Бурят-Монгольская АО (Дальнего Востока) создана 27 апреля 1921 г. в составе Дальневосточной республики. В 1923 г. стала частью Бурят-Монгольской АССР.

6) Коми (Зырян) АО создана 22 августа 1921. Статус Коми АССР получила в 1936 г.

7) Кабардинская АО создана 1 сентября 1921 г. и выделена из состава Горской АССР. В 1922 г. к ней присоединен Балкарский округ Горской АССР, и область переименована в Кабардино-Балкарскую (сразу с двумя титульными народами). Статус АССР получила в 1936 г.

8) Бурят-Монгольская, или Монголо-Бурятская. АО (Восточной Сибири) создана 9 января 1922 г. Объединена с другой бурятской АО в Бурят-Монгольскую АССР в 1923 г.

9) Карачаево-Черкесская АО создана 12 января 1922 г. Ее

территорию составили Карачаевский округ Горской АССР и земли Терской и Кубанской областей, населенные черкесами (а также некоторыми другими народами). Это был второй эксперимент 1922 г. по созданию автономии с двумя титульными народами, причем наименее удачный. Уже в 1926 г. автономия была разделена по национальному признаку на Карачаевскую АО (столица — Кисловодск), Черкесский национальный округ и казачий Баталпашинский район. 30 апреля 1928 г. Черкесский национальный округ был преобразован в Черкесскую АО. Статус этих АО до уровня АССР не повышался.

10) Ойратская АО создана 1 июня 1922 г. В 1932 г. переименована в Ойротскую, в 1948 г. — в Горно-Алтайскую. Ее статус не повышался.

11) Черкесская (Адыгейская) АО создана 27 июля 1922 г. Уже через месяц после создания переименована в Адыгейскую (Черкесскую) АО. С 1928 г. называлась просто Адыгейской АО. Центром этой АО некоторое время был Краснодар. Город Майкоп был присоединен к АО и стал ее центром в 1936 г.

12) Чеченская АО создана 30 ноября 1922 г. из части территории Горской АССР. Объединена с Ингушской АО в 1934 г.

13) Северо-Осетинская АО создана 7 июля 1924 г. в результате окончательного распада Горской АССР. Владикавказ до 1934 г. оставался отдельным административно-территориальным образованием, играя роль столицы сразу двух АО — Северо-Осетинской и Ингушской. Статус повышен до уровня АССР в 1936 г.

14) Ингушская АО создана вместе с Северо-Осетинской АО при ликвидации Горской АССР 7 июля 1924 г. на основе Назрановского округа. В 1934 г. объединена с Чеченской АО.

15) Мордовская АО создана 10 января 1930 г. (с 1928 г. — Мордовский округ). Получила статус АССР в 1934 г.

16) Хакасская АО создана 20 октября 1930 г. Ранее, с 1924 г. это был национальный уезд Енисейской губернии, с 1925 г. — национальный округ. Статус не повышался.

17) Чечено-Ингушская АО создана 15 января 1934 г. за счет объединения Чеченской и Ингушской АО. Статус АССР получила в 1936 г.

18) Еврейская АО создана 7 мая 1934 г. после переселения части евреев на Дальний Восток. Статус не повышался.

Автономные области создавались и в других республиках СССР. В отличие от более сложной и иерархически выстроенной



РСФСР, там они входили в состав республик напрямую, являясь особым регионом, но с меньшим уровнем самостоятельности, чем АССР. Так, в составе Грузии, наряду с двумя АССР, существовала Юго-Осетинская АО, образованная 20 апреля 1922 г. В Азербайджане была создана населенная преимущественно армянами Нагорно-Карабахская АО (образована 7 июля 1923 г.). В составе Таджикистана находилась Горно-Бадахшанская АО (образована 2 января 1925 г.).

Специфическим типом национально-территориальной автономии были трудовые коммуны, не получившие, впрочем, дальнейшего развития. Они, как правило, создавались в экономически более развитых национальных регионах. Их статус был близок к статусу автономной области.

- Трудовая коммуна немцев Поволжья создана 19 октября 1918 г. Повысила свой статус до АССР 19 декабря 1924 г. Ликвидирована в 1941 г.

- Карельская трудовая коммуна возникла 8 июня 1920 г.. Статус АССР получила 25 июля 1923 г. (с расширением административных границ автономии). Далее некоторое время даже была союзной республикой (1940—1956 гг.).

В 1923 г. начинается процесс повышения статуса автономных областей до уровня АССР. Статус АО воспринимается как слишком низкий, и многие народы и местные элиты при лояльном отношении центральных властей лоббируют его изменение. Для большинства случаев АО оказалась временной формой.

- Первой повысила свой статус Бурят-Монголия. 30 мая 1923 г. две АО вместе с частью Прибайкальской губернии были объединены в Бурят-Монгольскую АССР. В 1937 г. эта АССР лишилась двух эксклавов, преобразованных в отдельные от нее национальные округа. В 1958 г. была переименована в Бурятскую АССР.

- Чувашская АО стала АССР 21 апреля 1925 г.
- Мордовская АО стала АССР 20 декабря 1934 г.
- Удмуртская АО стала АССР 28 декабря 1934 г.
- Калмыцкая АО стала АССР 20 октября 1935 г.
- В результате принятия новой Конституции СССР 5 декабря 1936 г. на основе прежних АО были созданы Кабардино-Балкарская АССР, Коми АССР, Марийская, Северо-Осетинская и Чечено-Ингушская АССР.

После 1936 г. в РСФСР остались лишь пять автономных областей, которые по своим размерам и потенциалу не могли претендовать на повышение статуса. К концу советской истории 12

внутрироссийских автономных республик из 16 начинали с уровня автономных областей. К ним относилась и Тува, принятая в СССР в 1944 г. в виде автономной области. За границами России остались со своим статусом автономных областей Южная Осетия, Нагорный Карабах и Горный Бадахшан.

Формирование иерархичной системы национально-территориальных автономий обусловило постоянную борьбу за повышение статуса, которая во многом определила развитие региональных процессов в СССР. Обычным был процесс, когда экономическое развитие территории или рост национального самосознания приводили к повышению политической активности, росту амбиций у местных элит. Центр в некоторых случаях шел на уступки, соглашаясь на повышение статуса того или иного национально-территориального образования. Как результат АССР получали статус союзных республик, автономные области становились автономными республиками. Интересен пример Киргизии, которая прошла все три стадии. Изначально она была создана в виде автономной области в составе АССР (1924—1926 гг.). Затем Киргизия получила статус АССР в составе РСФСР. Наконец, через 10 лет, в 1936 г. она, как и бывшая "метрополия"

— Казахстан, получила статус союзной республики.

В советский период в отдельных случаях допускались нарушения регулярности в системе национально-территориальных автономий. Если отдельные АССР временно входили в состав краев, то некоторые АО могли иметь статус АТЕ первого порядка (как это было в Грузии, Азербайджане и Таджикистане). Например, Адыгейская (Черкесская) АО в 1922—1924 гг. была отдельным регионом. 13 октября 1944 г. территория СССР и РСФСР была расширена за счет вхождения Тувинской народной республики. Причем Тува стала частью РСФСР на правах автономной области, не входя, однако, в состав какого-либо из краев. Впрочем, 10 октября 1961 г. ее статус был повышен до уровня АССР.

После **1936 г.** в РСФСР остались лишь пять автономных областей, которые по своим размерам и потенциалу не могли претендовать на повышение статуса. К концу советской истории 12 внутрироссийских автономных республик из 16 начинали с уровня автономных областей. К ним относилась и Тува, принятая в СССР в 1944 г. в виде автономной области. За границами России остались со своим статусом автономных областей Южная Осетия, Нагорный Карабах и Горный Бадахшан.

Формирование иерархичной системы национально-

территориальных автономий обусловило постоянную борьбу за повышение статуса, которая во многом определила развитие региональных процессов в СССР. Обычным был процесс, когда экономическое развитие территории или рост национального самосознания приводили к повышению политической активности, росту амбиций у местных элит. Центр в некоторых случаях шел на уступки, соглашаясь на повышение статуса того или иного национально-территориального образования. Как результат АССР получали статус союзных республик, автономные области становились автономными республиками. Интересен пример Киргизии, которая прошла все три стадии. Изначально она была создана в виде автономной области в составе АССР (1924—1926 гг.). Затем Киргизия получила статус АССР в составе РСФСР. Наконец, через 10 лет, в 1936 г. она, как и бывшая "метрополия"

— Казахстан, получила статус союзной республики.

В советский период в отдельных случаях допускались нарушения регулярности в системе национально-территориальных автономий. Если отдельные АССР временно входили в состав краев, то некоторые АО могли иметь статус АТЕ первого порядка (как это было в Грузии, Азербайджане и Таджикистане). Например, Адыгейская (Черкесская) АО в 1922—1924 гг. была отдельным регионом. 13 октября 1944 г. территория СССР и РСФСР была расширена за счет вхождения Тувинской народной республики. Причем Тува стала частью РСФСР на правах автономной области, не входя, однако, в состав какого-либо из краев. Впрочем, 10 октября 1961 г. ее статус был повышен до уровня АССР.

Наряду с повышением статуса автономий советская система не исключала и понижение статуса. Некоторые автономии стали жертвами сталинских репрессий, и их ликвидация была продиктована требованиями национальной безопасности в военный период. Первой пострадала Республика немцев Поволжья. В 1943—1944 гг. ликвидированы Калмыцкая и Чечено-Ингушская АССР, а также Карачаево-Черкесская АО. Кабардино-Балкарская АССР была переименована в Кабардинскую в связи с депортацией балкарцев. Карачаево-Черкесская АО превратилась в Черкесскую АО. На территории бывшей Чечено-Ингушской АССР, где жертвой репрессий стали оба титульных этноса, создали Грозненскую область. Статус национальной автономии в результате депортации крымских татар потеряла и Крымская АССР, одна из первых автономных республик, возникших в составе России.

С наступлением хрущевской "оттепели" в 1957 г. эта

система автономий восстановилась после возвращения народов на историческую родину. Чечено-Ингушская АССР была сразу воссоздана в прежнем статусе. Калмыкия сначала была восстановлена как АО, но в 1958 г. ей вернули статус АССР. Вновь возникли автономии с двумя титульными народами — Кабардино-Балкарская АССР и Карачаево-Черкесская АО. В то же время Республика немцев Поволжья возрождена не была, и вовсе исчезла как административно-территориальная единица. Бывшая Крымская АССР так и осталась Крымской областью (возвращение крымских татар было частичным и постепенным), а кроме того перешла в состав Украины.

## 2. Конституция РСФСР 1937 г.

Принятие Конституции РСФСР 1937 г. было следствием введения в действие Конституции СССР 1936 г. Обновление всей конституционной системы Союза объяснялось вступлением страны в новый этап своего развития, знаменовавший, как считалось, построение основ социализма, полную ликвидацию эксплуататорских классов и элементов, что привело к значительному расширению социалистической демократии.

Чтобы подчеркнуть роль Советов депутатов название союзной республики было изменено с Российской Социалистической Федеративной Советской Республики на Российскую Советскую Федеративную Социалистическую Республику, хотя аббревиатура РСФСР сохранилась в неизменности.

В Конституции было заявлено, что «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика есть социалистическое государство рабочих и крестьян. Политическую основу РСФСР составляют Советы депутатов трудящихся, выросшие и окрепшие в результате свержения власти помещиков и капиталистов и завоевания диктатуры пролетариата».

Высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом РСФСР был объявлен однопалатный Верховный Совет РСФСР, который образовывал высший распорядительный и исполнительный орган государственной власти

– Совет Народных Комиссаров РСФСР.

В качестве постоянно действовавшего органа Верховного Совета РСФСР был утвержден его Президиум. Таким образом, Председатель Президиума Верховного Совета РСФСР, который был наделен правом подписывать указы и законы, в то время фактически исполнял функции президента РСФСР.

«Ликвидация эксплуататорских классов» выразилась в введении всеобщего равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. С одной стороны, Конституция подтверждала право РСФСР на выход из Союза ССР, но другой стороны, закрепляла приоритет союзного законодательства над республиканским. В Конституцию впервые были включены главы, содержащие изложение основных прав и обязанностей граждан. Еще одной особенностью Конституции РСФСР 1937 года стало детальное регулирование вопросов ее федеративного устройства, при этом в числе автономных образований появились национальные округа. Вместо местных съездов Советов рабочих и крестьянских депутатов пришли Советы депутатов трудящихся, которые создавали постоянно действующие органы исполнительной и распорядительной власти на местах.

По своему конституционному дизайну Конституция соответствовала Конституции СССР 1936 года.

**Конституция РСФСР 1937 года состоит из 14 глав:**

1. Общественное устройство;
2. Государственное устройство;
3. Высшие органы государственной власти Российской Советской Федеративной Социалистической Республики;
4. Органы государственного управления Российской Советской Федеративной Социалистической Республики;
5. Высшие органы государственной власти Автономных Советских Социалистических Республик;
6. Органы государственного управления Автономных Советских Социалистических Республик;
7. Органы государственной власти автономных областей;
8. Местные органы государственной власти;
9. Бюджет Российской Советской Федеративной Социалистической Республики;
10. Суд и прокуратура;
11. Основные права и обязанности граждан;
12. Избирательная система;
13. Герб, флаг, столица;
14. Порядок изменения Конституции.

Конституции этого этапа и Союза, и РСФСР, а также других союзных республик отличаются следующими чертами.

1. Они сохранили, как и прежние, классовую сущность, во-

площали диктатуру пролетариата, о чем прямо упоминалось, в частности, в ст. 2 Конституции РСФСР 1937 г. Однако форма выражения этой сущности изменилась. В связи с ликвидацией эксплуататорских классов было отменено лишение политических прав граждан по социальному признаку, введено всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании. Конституция впервые закрепила принцип равноправия граждан, однако в весьма усеченном виде. В ст. 127 Конституции РСФСР 1937 г. предусматривалось равноправие граждан только "независимо от их национальности и расы".

2. В конституции впервые были введены главы об основных правах и обязанностях граждан, включавшие широкий спектр этих прав и обязанностей. В частности, впервые было закреплено право на труд. Однако возможность использования политических прав гарантировалась по конституциям только "в соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя". Таким образом, эти демократические установления конституций были классово, идеологически ориентированы.

3. О сохранении классовой сущности всех конституций рассматриваемого этапа свидетельствует закрепление руководящей роли коммунистической партии, тогда именовавшейся ВКП(б). Норма о партии была введена в конституцию впервые. В ст. 126 Конституции СССР 1936 г. и в соответствующих статьях конституций союзных республик устанавливалось, что "наиболее активные и сознательные граждане из рядов рабочего класса и других слоев трудящихся объединяются во Всесоюзную Коммунистическую партию (большевиков), являющуюся передовым отрядом трудящихся в их борьбе за укрепление и развитие социалистического строя и представляющую руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных".

Эта конституционная норма ярко выразила все укрепляющуюся тенденцию превращения партии, по сути дела, в государственную структуру.

4. Рассматриваемые конституции впервые утверждались, в отличие от прежних, как конституции построенного социализма. В них уже закреплялись все главные экономические основы социализма: отмена частной собственности, господство социалистической системы хозяйства и социалистической собственности на орудия и средства производства, установление государственного народнохозяйственного плана, которым определялась и направлялась вся хозяйственная жизнь государства, и др.

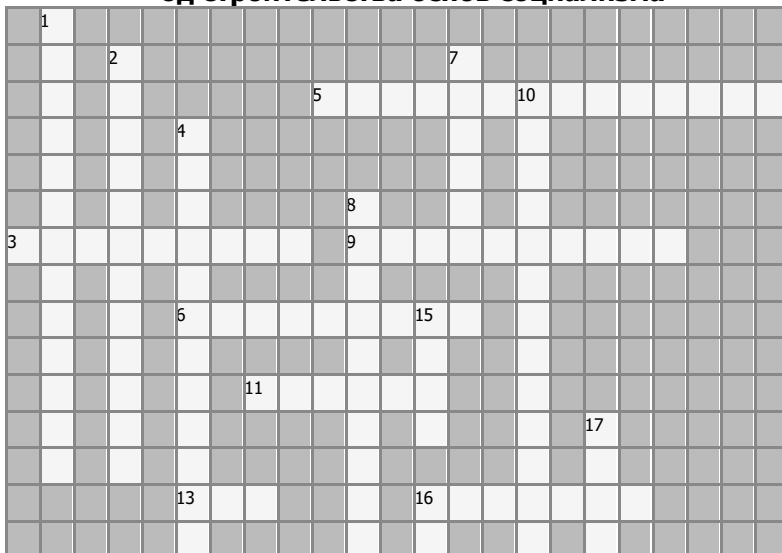
5. Конституции этого этапа по своей юридической форме приобрели более совершенный вид. В них четко выделены основные государственно-правовые институты, на объективных основах систематизированы конституционные нормы. Появились главы: "Общественное устройство", "Государственное устройство", "Основные права и обязанности граждан".

6. В Конституции РСФСР 1937 г. более развернуто, чем в прежних, закреплены принципы ее вхождения в Союз ССР. Включена норма о том, что вне пределов прав Союза ССР РСФСР осуществляет государственную власть самостоятельно, сохраняя полностью свои суверенные права. Впервые в Конституцию была включена норма о сохранении за РСФСР права выхода из Союза ССР. В отдельной статье (19) определялись предметы ведения РСФСР.

7. Значительно полнее, чем в прежних конституциях, в Конституции 1937 г. отражено собственное федеративное устройство РСФСР. Появились самостоятельные главы о высших органах государственной власти АССР, об органах государственного управления АССР, об органах государственной власти автономных областей. Впервые была закреплена норма о национальных округах.

### Задания для самостоятельной работы

#### Кроссворд : " Советское государство и его аппарат в период строительства основ социализма "







## Тема 1.5. Органы власти и управления в период государственного социализма (конец 30-х – середина 60-х гг. XXвв.)

### План

- 1. Завершение создания административно-командной системы управления. Чрезвычайные органы в годы Великой Отечественной войны*
- 2. Организация управления промышленностью в годы Великой Отечественной войны и послевоенного восстановления экономики*
- 3. Административно-политические органы. Управление Вооруженными Силами в послевоенные годы*
- 4. Система органов судебного управления: структура, функции, компетенция. Советская юстиция в годы Великой Отечественной войны*
- 5. Задания для самостоятельной работы*

### **1. Завершение создания административно-командной системы управления. Чрезвычайные органы в годы Великой Отечественной войны**

Вопреки господствовавшему долгое время в советской историографии упрощенно поверхностным объяснениям особенностей государственного управления в период с конца 1930-х гг. до начала 1950-х гг. на характер власти и управления в годы Великой Отечественной войны и послевоенный период оказали влияние многие причины и факторы. К числу таких факторов, нуждающихся в осмыслении, следует прежде всего отнести происшедшие в предвоенный период существенные изменения в характере советского политического режима. Эти изменения были связаны с предпринятой в этот период сталинским руководством попыткой пересмотреть прежние приоритеты в государственном строительстве и сделать ставку на традиционные ценности и институты, ассоциировавшиеся в сознании сталинской партократии с государственной мощью и имперским величием старой России.

Первые симптомы смены приоритетов во внутренней политике советского режима дали о себе знать уже в середине 1930-х гг. сразу после расправы Сталина над старыми большевиками и завершения продолжавшегося с 1929 г. периода "наступления социализма по всему фронту". Основной смысл начавшегося по

аналогии с нэпом нового "великого отступления" заключался в постепенном установлении компромисса между ортодоксальной коммунистической доктриной и элементами традиционной русской культуры и исторического прошлого. Оказавшись в международной изоляции в условиях, когда европейский пролетариат "не спешил" с осуществлением социалистических революций, советский режим должен был приспособливаться к меняющейся обстановке. Необходимы были новые идеологические установки, способные успокоить расколотовое классовое общество советское общество и обеспечить поддержку правящей коммунистической олигархии. Отказавшись от идеи мировой революции, верить в которую после 20-летнего нахождения у власти большевиков могли только неисправимые идеалисты, сталинский режим в силу обстоятельств вынужден был рядиться в русские национальные одежды.

Так или иначе, жизнь оказалась сильнее деклараций и призывов, провозглашенных большевиками в начале своего правления. Во всяком случае, на протяжении всего последующего периода советский коммунизм значительно отличался от того, чем он был до середины 1930-х гг. Уже для того чтобы поднять молодое поколение на гигантское индустриальное строительство, пришлось апеллировать к его национальной гордости. Чтобы иметь морально боеспособную армию, пришлось возвеличивать славу старой России, мощь ее государственности. Была развернута широкая кампания по реабилитации русской истории, призванной поднять патриотические чувства советских граждан. Знаменем времени становится прославление в кино и официальной пропаганде национальных героев, государственных деятелей прошлого, способствовавших развитию и укреплению страны - Александра Невского, Дмитрия Донского, Петра Великого, Л.Суворова, М. Кутузова. В 1937 г. была торжественно отпразднована 125-я годовщина Бородинского сражения.

Наметившийся с середины 1930-х гг. поворот в идеологии и практике советского режима, свидетельствовавший кроме прочего о сохранявшейся, несмотря на усиление авторитарных тенденций в обществе, потенциальной возможности внутренней демократизации советского строя, получил дополнительный импульс в конце 1930-х - начале 1940-х гг., когда страна оказалась перед реальной угрозой быть втянутой в войну. Напряженная международная обстановка и начавшаяся осенью 1939 г. вторая мировая война внесли ряд корректив во внутреннюю политику сталинского руководства, оказав влияние на характер власти и методы управ-

ления обществом в новых условиях.

Это влияние было двояким. С одной стороны, осознавая опасность военного нападения извне и пытаясь найти новые возможности для укрепления социального консенсуса в обществе, правящая элита вынуждена была пойти на известное смягчение режима, отодвигая на второй план установки идеологического характера. Смертельная опасность, нависшая над страной в связи с нападением 22 июня 1941 г. гитлеровской Германии на Советский Союз, заставили руководителей СССР искать опору в национальных и патриотических ценностях русского народа, звать к национальному единению. В выступлениях руководителей государства (в обращении Сталина к народу, переданном по радио 3 июля 1941 г.), средствах массовой информации прочное место занимают ссылки на героические страницы русской истории, вдохновляющие на подвиги мужественные образы наших великих предков. В интересах сплочения многонационального советского общества активно пропагандировалась идея равенства всех наций и народностей, объединившихся в рамках Советского государства в "добровольной" федерации. Параллельно предпринимались шаги по демократизации отношений союзного центра с республиками, что нашло выражение в продвижении в советские и партийные органы республик национальных кадров.

Показателем идеологической эволюции режима стала объявленная властью с началом войны новая политика по отношению к Православной церкви как институту, неразрывно связанному с национальными ценностями и традицией. В сентябре 1941 г. по указанию Сталина были закрыты антирелигиозные периодические издания, распущен радикальный "Союз воинствующих безбожников". В 1942 г. митрополиты Алексей (Симанский) и Николай (Ярушевич) были включены в Комиссию по расследованию фашистских преступлений. В свою очередь, Церковь оказывала моральную и материальную помощь в деле борьбы советского народа с фашистской агрессией. В сентябре 1943 г. в Кремле состоялась встреча Сталина с тремя высшими иерархами Русской православной церкви, во время которой лидер Советского государства дал согласие на восстановление института патриаршества в структуре управления Церковью. Состоявшийся 7 сентября Поместный собор избрал патриархом митрополита Сергия (Старгородского), занимавшего пост местоблюстителя пустовавшего с 1924 г. патриаршего престола и фактически являвшегося в течение 17 лет главой Русской православной церкви. Тогда же был создан Совет по делам Русской православной церкви под предсе-

дательством Г. Карпова. Позже, в августе 1945 г., уже при патриархе Алексии Церковь получила право приобретать здания и культовые предметы для отправления богослужений.

Исследователи обращают внимание и на другие примеры наблюдавшейся в годы войны эволюции в идеологической и политической сфере, связанной со стремлением власти пересмотреть некоторые аспекты проводимой прежде политики по отношению к различным слоям населения и обеспечить национальное согласие в обществе. В области сельского хозяйства это выразилось в предоставлении большей свободы реализации крестьянами продукции их подсобных хозяйств, приведшей к активизации колхозного рынка, что не только являлось крупной уступкой крестьянству, но и свидетельствовало о слабости колхозного строя, не способного удовлетворить растущие в условиях войны потребности страны в продуктах сельского хозяйства. Из тех же соображений экономической эффективности исходило правительство, идя на смягчение политического и идеологического контроля на промышленных предприятиях. На большинстве из них было прекращено практиковавшееся до этого времени проведение в рабочее время различного рода "политических собраний", определяющую роль в решении организационных и кадровых вопросов стали играть технические руководители. Аналогичные процессы происходили и в действующей армии после упразднения института политических комиссаров. Некоторое ослабление идеологического контроля наблюдалось и в отношении партии к творческой интеллигенции - писателям, поэтам, композиторам, чей талант был также поставлен на службу патриотической и национальной пропаганде.

Но следует в то же время преувеличивать значение новых явлений, которые наметились в годы войны в идеологической и политической сфере развития советского общества. Некоторое ослабление политического и идеологического контроля, породившее большие надежды в различных слоях общества на возможность эволюции советской политической системы, совсем не означало, что советский режим способен был отказаться от своих доктринальных установок. Сделать этого он не мог уже из соображений личной безопасности, так как отказ от коммунизма ставил бы под вопрос само существование коммунистической власти. Как показали дальнейшие события, "национализация большевизма", предпринятая сталинским руководством в 1930-е - начале 1940-х гг., чтобы в обстановке реальной угрозы войны создать более широкую легитимацию своей власти, во многом оказалась

эфемерной и закончилась тем, что сразу после войны власть вернулась к прежней системе идеологического диктата.

Великая Отечественная война, явившаяся тяжелейшим испытанием для всего советского народа, не внесла принципиальных изменений и существовавшую систему государственного управления и принципы организации Советского государства. Более того, сложившаяся в 1930-е гг. административно-командная модель управления обществом получила новый импульс в условиях военного времени, что нашло свое выражение в дальнейшей централизации управления во всех сферах государственной, хозяйственной и общественной жизни советского общества.

Неудачи Красной армии в финской кампании 1939-1940 гг. и первые поражения в войне с гитлеровской Германией заставили руководство СССР форсировать работу по укреплению обороноспособности страны и перестройке всей экономики на удовлетворение военных нужд, что неизбежно сопровождалось ужесточением командно- административных методов государственного управления, милитаризацией всех его основных звеньев. Резко выросли бюджетные ассигнования на оборону. В 1940 г. они составляли 56,8 млрд руб. по сравнению с 17,5 млрд руб. в 1937 г., или 32,6% от всего бюджета. Наряду с этим принимались меры, направленные на укрепление трудовой и производственной дисциплины. В июне - июле 1940 г. были изданы указы Президиума Верховного Совета СССР, предусматривавшие уголовную ответственность за опоздание на работу и переход рабочих с одного предприятия на другое, за выпуск недоброкачественной продукции. Вместо 6-дневной рабочей недели и 7-часового рабочего дня были введены 7-дневная рабочая неделя и 8-часовой рабочий день.

Вся система власти и управления в преддверии войны перестраивалась на военный лад. Ее основной особенностью являлось дальнейшее усиление общесоюзного централизованного начала в системе государственного управления. К осени 1940 г. в правительстве СССР насчитывалось 25 общесоюзных наркоматов и 16 союзно- республиканских. Для координации их деятельности при СНК СССР были созданы шесть новых хозяйственных советов по отраслям (по оборонной промышленности, металлургии и химии, машиностроению, топливу и электрохозяйству, товарам широкого потребления, сельскому хозяйству и заготовкам), руководители которых, крупные государственные деятели Н. А. Вознесенский, А. Н. Косыгин, В. Л. Малышев и др. вошли в ЭКОСО СССР.

В целях усиления контроля над расходованием материаль-

ных и финансовых средств и проверки исполнения постановления правительства в начале сентября 1940 г. был образован Наркомат госконтроля СССР, к которому перешли функции упраздненной Комиссии советского контроля и Главного военного контроля. Особенностью нового контрольного органа был его чисто бюрократический характер, не предусматривавший участия в контрольной деятельности представителей трудящихся и советской общественности. Он был наделен правом налагать дисциплинарные взыскания на руководителей государственных учреждений и организаций за неисполнение решений правительства, привлекать к судебной ответственности лиц, виновных в бесхозяйственности.

По мере нарастания угрозы военного нападения компетенция союзного правительства продолжала расширяться. Одновременно принимались меры, направленные на повышение оперативности в его деятельности. С этой целью специальным Постановлением СНК и ЦК ВКП(б) от 21 марта 1941 г. было образовано Бюро СНК СССР в составе семи человек, собиравшееся в отличие от полного состава Совнаркома не ежемесячно, а еженедельно для оперативного решения вопросов.

С началом Великой Отечественной войны в связи с введением военного положения на всей европейской части страны (Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г.) особая роль в системе государственного управления отводится военным властям. Им передавались все функции органов государственной власти и управления, связанные с организацией обороны страны, сохранением общественного порядка и обеспечением государственной безопасности. Военные власти были наделены правом принимать решения и издавать постановления, которые имели обязательный характер как для всего населения, так и для местных органов власти и общественных организаций. Параллельно с этим в условиях военного времени сворачивалась деятельность гражданских органов власти, не соблюдались демократические процедуры в их формировании, выборное начато в работе местных советов нередко подменялось системой назначения. За время войны ни разу не проводились выборы в Верховный совет СССР, сессии Верховного совета СССР созывались за это время только три раза - в 1942, 1944 и 1945 гг.

Особое место в структуре органов власти и управления с началом войны занимали специальные чрезвычайные органы, не предусмотренные Конституцией СССР и действовавшие наряду с традиционными звеньями управления. Они создавались в экстре-

мальных условиях на определенное время и были наделены особыми полномочиями. Их создание было вызвано объективными условиями и оказалось достаточно эффективным, обеспечив успешную мобилизацию ресурсов в масштабах огромной страны для победы над грозным противником. Одним из таких органов стал созданный 30 июня 1941 г. совместным решением Президиума Верховного совета СССР, ЦК ВКП(б) и СНК СССР Государственный Комитет Обороны (ГКО) во главе со Сталиным, сосредоточивший в своих руках всю гражданскую и военную власть в государстве. Первоначально в него входили пять человек: И. В. Сталин (председатель), В. М. Молотов (заместитель председателя), К. Е. Ворошилов, Г. М. Маленков и Л. П. Берия. Позже в состав ГКО были введены Н. А. Булганин, Н. А. Вознесенский, Л. М. Каганович и А. И. Микоян. Действовавший до 4 сентября 1945 г., Государственный Комитет Обороны осуществлял через наркоматы руководство работой государственных учреждений и ведомств, руководил через Ставку Верховного Главнокомандования военными операциями. Его постановления имели силу законов и должны были неукоснительно выполняться всеми партийными, советскими, хозяйственными и общественными организациями.

Для руководства военными действиями и оперативного управления созданными на базе управлений и войск приграничных областей фронтами на следующий день после начала войны была образована Ставка Главного Командования, позднее преобразованная в Ставку Верховного Главнокомандования (СВГК), которую, так же как и ГКО возглавил Сталин. В нее вошли: И. В. Сталин (председатель СНК), В. М. Молотов, С. К. Тимошенко (цирком обороны), С. М. Буденный (первый заместитель наркома обороны), К. Е. Ворошилов (заместитель председателя СНК), Г. К. Жуков (начальник Генерального штаба), П. Г. Кузнецов (нарком Военно-морского флота СССР и главнокомандующий ВМФ) и Б. М. Шапошников (заместитель наркома обороны).

В экстремальных условиях войны создавались и другие органы власти и управления, выполнявшие чрезвычайные функции, такие как Совет по эвакуации, Комитет по эвакуации продовольственных запасов, промышленных товаров и предприятий промышленности, Комитет по продовольственному и вещевому снабжению Красной армии, Переселенческий комитет, Транспортный комитет, Комитет по разгрузке транспортных грузов и др. Кроме того, на территории СССР действовали многочисленные местные республиканские, краевые, областные управления по делам эвакуации, при наркоматах также были созданы специальные отделы



по эвакуации, работавшие в тесном контакте с Советом по эвакуации. Только в аппарате Управления по эвакуации населения, созданного при Совете по эвакуации в сентябре 1941 г., на 1 января 1942 г. работало 2757 человек.

Создание и четкая организация работы названных чрезвычайных органов дали свои результаты. Только с июля по ноябрь 1941 г. из прифронтовых районов на Урал, в Сибирь и Среднюю Азию было эвакуировано более 1500 крупных промышленных предприятий и более 10 млн человек. Была проведена огромная работа по размещению, монтажу оборудования и пуску эвакуированных заводов, обустройству рабочих и их семей, которая осуществлялась совместно с органами власти и управления на местах при самоотверженной помощи местного населения. В результате общих усилий, героического труда людей уже к весне 1942 г. было остановлено падение промышленного производства, наблюдавшееся в первые месяцы войны, и начался его рост. Выпуск военной продукции, несмотря на потерю важных экономических районов, уже в 1942 г. значительно возрос по сравнению с предвоенным периодом и превзошел по своему объему германский уровень.

Эффективность работы советского государственного управления в годы Великой Отечественной войны во многом объяснялась максимальной централизацией системы власти и управления, позволявшей достигать чрезвычайных целей чрезвычайными средствами. На фоне резкого снижения деятельности выборных представительных органов, начиная с сессий Верховного совета СССР и кончая местными советами всех уровней, существенно возростала роль органов исполнительной власти. Условия военного времени требовали от центрального правительства действовать решительно и без промедления, опираясь на жестко выстроенную исполнительную вертикаль власти и административно-директивные методы управления. 1 июля 1941 г. было принято постановление СНК СССР "О расширении прав народных комиссаров СССР в условиях военного времени", наделявшее руководителей наркоматов максимально широкими полномочиями для решения насущных задач по управлению народным хозяйством. Параллельно с этим усиливались репрессивно-карательные функции управления. В июле 1941 г. СНК СССР принял постановление "О предоставлении Совнаркомам республик и край(обл)исполкомам права переводить рабочих и служащих на другую работу". Постановление предоставляло право местным властям за отказ от перехода на другую работу подвергать виновных судебной ответ-



ственности как за самовольный уход с работы. Усиление репрессивных функций потребовало реорганизации НКВД СССР. Он был разделен на два наркомата: Народный комиссариат внутренних дел и Народный комиссариат государственной безопасности.

Вместе с тем экстремальность ситуации, связанная с меняющимися условиями войны, равно как и невозможность детального управления из единого союзного центра и только через высшие органы власти, требовали наряду с повышением ответственности и исполнительности значительной степени самостоятельности и инициативности в деятельности нижних звеньев управленческого аппарата. Все это неизбежно вело к некоторой децентрализации в системе государственного управления. Аналогичные тенденции наблюдались в отношениях союзного центра с республиками, права которых в условиях войны также были значительно расширены. 1 февраля 1944 г. был принят закон "О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений и о преобразовании в связи с этим народного комиссариата иностранных дел из общесоюзного в союзно-республиканский народный комиссариат". В свете нового закона были образованы наркоматы иностранных дел союзных республик. Однако на практике реально воспользоваться этими правами смогли только Украина и Белоруссия, принявшие впоследствии вместе с СССР непосредственное участие в качестве первоначальных членов в работе ООН.

Другой не менее важной особенностью государственного управления в годы войны, оказавшей определяющее влияние на весь последующий послевоенный период развития советского общества, следует считать усилившуюся в экстремальных условиях военного времени персонификацию высшей власти на вершине государственной иерархии. Управление государством осуществлялось узким кругом лиц, входящих в ближайшее политическое окружение Сталина. К их числу прежде всего относились Молотов, Маленков, Берия, Каганович, Микоян, Ворошилов, Жданов, Хрущев и некоторые другие. На вершине этой пирамиды стоял Сталин, сосредоточивший в своих руках всю полноту государственной власти, по существу абсолютную, ничем и никем неконтролируемую. Он являлся Генеральным секретарем ЦК партии, возглавлял ГКО, ставку Верховного Главнокомандования, стал маршалом и Генералиссимусом. Заменяв перед войной Молотова на посту Председателя Совнаркома СССР, Сталин впервые с 1917 г. соединил традиционно разделенные партийную и государственную власть. В июле 1941 г. он стал также наркомом оборо-

ны. Такая чрезмерная концентрация власти в руках одного человека, обладавшего определенными преимуществами в условиях военного времени, имела ряд крупных недостатков, поскольку была прямо связана с бесконтрольностью власти и порождаемым ею субъективизмом в принятии решений, сопровождалась кадровой чехардой, неоправданно частыми сменами руководителей и военных кадров.

В годы войны окончательно складывается культ личности Сталина. Вместе с успехами Красной армии во второй фазе войны росла популярность лидера Советского государства, становившегося воплощением национальной гордости. Постепенно в сознании большинства советских людей, связывавших успехи в войне с именем Сталина, личность была заменена символом, вера в который была безграничной и непререкаемой. Победа в войне еще больше усилила эти процессы, поскольку укрепляла версию о "гениальности" и непогрешимости "отца всех народов", равно как и преимуществе созданной им модели управления.

## **2. Организация управления промышленностью в годы Великой Отечественной войны и послевоенного восстановления экономики**

С началом Великой Отечественной войны Советскому Союзу пришлось перестраивать народное хозяйство на военный лад. 30 июня 1941 г. с целью централизации руководства мобилизацией всех сил страны был образован Государственный Комитет Обороны (ГКО) во главе с И. В. Сталиным. ГКО сосредоточил в своих руках всю полноту власти в стране.

Под руководством ГКО работали Госплан СССР, наркоматы и ведомства, все хозяйственные организации страны. ГКО объединил все усилия фронта и тыла для обеспечения жизнедеятельности государства и разгрома врага. Через неделю после начала войны ГКО утвердил первый план военного времени - Мобилизационный народно- хозяйственный план на третий квартал 1941 г., который заменил принятый до войны план развития народного хозяйства на этот период.

В плане ставилась задача увеличить производство военной техники на 26 % против довоенного плана на этот период. В области капитального строительства финансовые, материально-технические и трудовые ресурсы концентрировались на важнейших оборонных объектах, главным образом, в районах Поволжья, Урала и Сибири.

Предусматривалась частичная или полная консервация второстепенных строек. В утверждённый план ударных строек вошли военные предприятия, электростанции, предприятия металлургической, химической и топливной промышленности, строительство железных дорог. Основные ресурсы перераспределялись в пользу военной промышленности и кооперированных с нею отраслей.

16 августа 1941 г. принят Военно-хозяйственный план на IV квартал 1941 и 1942 гг., охватывающий хозяйство районов Поволжья, Урала, Западной Сибири, Казахстана и Средней Азии. В плане ставилась задача в короткий срок создать в восточных районах СССР крупную базу военно-промышленного производства. План определил расширение на 6 млн. га посевных площадей в колхозах Урала, Сибири, Юго-востока, Средней Азии и Казахстана, а также перераспределения материально-технических, финансов и трудовых ресурсов в пользу военного производства и создания экономической базы в тылу врага. Предусматривалась эвакуация на восток предприятий из прифронтовой полосы, огромное промышленное строительство, расширение производства оружия, боеприпасов, продовольствия и вещевого снабжения армии.

В первый период войны Советский Союз потерял ряд жизненно важных густонаселённых хозяйственных районов с мощной индустрией и высокопродуктивным сельским хозяйством. Особенно высоким был удельный вес временно оккупированных районов в производстве продукции тяжёлой промышленности. Здесь производился необходимый для военной промышленности качественный металл.

В общей сложности потерянные мощности металлургической промышленности до войны давали около 1/2 выпуска чёрных металлов. Оккупирован был Донецкий угольный бассейн - основная топливная база СССР. В 1940 г. в Донбассе было получено 60 % всего добытого в СССР угля. На временно оккупированной территории находился Кривой Рог - главная железорудная база южной металлургии. Захвачен был такой важный район добычи стратегического сырья, как Никопольское месторождение марганца, которое накануне войны давало 35 % всей добычи марганцевой руды в СССР. На оккупированной территории находились многочисленные предприятия различных отраслей химической, деревообрабатывающей, лесохимической, лёгкой и пищевой промышленности, занимавшие большой удельный вес в общесоюзном производстве продукции. Так, предприятия сахарной отрасли пищевой промышленности этих районов давали в 1940 г. 87 % всего производства сахара в стране.

По мере приближения фронта усиливалась бомбардировка заводов, поэтому ценное оборудование вывозилось из прифронтовых зон в глубь страны, на восток. По прибытии на место назначения оно восстанавливалось для выпуска нужной продукции фронту.

Временная потеря важнейших экономических районов причинила огромный урон экономике СССР, особенно промышленности, т.к. крупные производственные мощности важных её отраслей выбыли на длительный срок. Положение осложнилось ещё тем, что большинство предприятий, перебазируемых в глубь страны, ещё не давали продукцию, так как или находились в пути, или монтировались в новых тыловых районах.

Огромный ущерб был нанесён сельскому хозяйству. Потерянный объём сельскохозяйственной продукции сразу нечем было компенсировать. Оккупированы были плодородные земли Украины, Крыма, Дона, Кубани, Северного Кавказа. На захваченной территории до войны находилось 47 % всех посевных площадей страны, 86 % всей продукции сахарной свёклы и 71 % подсолнечника, сосредотачивалось до 50 % всего поголовья скота.

Оккупированные территории имели насыщенную железно-дорожную сеть. Все эти факторы увеличивали превосходство врага.

Перестройка народного хозяйства на военный лад предусматривала комплекс мероприятий:

- Коренное изменение структуры материального производства, распределения общественного продукта и национального дохода;
- Переключение на нужды войны значительной части ресурсов, направляющихся в годы мирного строительства на удовлетворение потребления и накопления;
- Развитие и прочный подъём военного производства путём использования гражданского производственного аппарата, интенсификация производственных процессов на действующих предприятиях военной промышленности и создание в этой отрасли промышленности новых мощностей при одновременном достижении уровня развития металлургии, топливной промышленности, энергетики, машиностроения, железнодорожного транспорта, сельского хозяйства;
- Мобилизация имевшихся в стране материальных, продовольственных, трудовых и финансовых ресурсов, строгая централизация в их распределении и нормировании, перераспределение

наличных ресурсов в пользу военного хозяйства при ограничении удовлетворения гражданских потребностей;

- Перебазирование предприятий из угрожаемых районов и прифронтовой полосы в восточные районы страны, их пуск в кратчайшие сроки;
- Гигантское капитальное строительство во всех решающих отраслях промышленности с целью создания новых производственных мощностей для выпуска необходимой фронту и стране промышленной продукции.

В рамках быстрого изменения всей отраслевой структуры народного хозяйства внутри промышленности перестройка включала:

- Максимальное увеличение производства военной продукции с учётом коренных, качественных сдвигов в её ассортименте и номенклатуре на действующих предприятиях военной промышленности за счёт выявления и использования всех резервов;
- Реконструкцию действующих предприятий и строительство новых предприятий военной промышленности, главным образом, на востоке страны, а также перевод в состав военной промышленности ряда предприятий, занятых выпуском гражданской промышленности, с целью расширения имевшихся производственных мощностей военной промышленности;
- Привлечение к выпуску военной продукции предприятий, продолжавших производить гражданскую продукцию за счёт уменьшения плана производства товаров для населения;
- Перевод предприятий, обслуживающих военную промышленность, на выпуск продукции нового ассортимента и номенклатуры в соответствии с потребностями военной промышленности и армии.

Самым трудным для народного хозяйства СССР был осенний период 1941 г., когда шла битва под Москвой. Страна находилась в тяжёлом положении. Выпуск военной продукции в октябре и ноябре был самым низким. Это вызвало трудности в обеспечении действующих фронтов и новых формирований вооружением, боевой техникой, боеприпасами, обмундированием, снаряжением. Падение промышленного производства достигло пика в ноябре 1941 г., уровень среднемесячного производства был самым низким за все годы войны и составил 51,7 % общего производства в ноябре 1940 г. Полностью прекратился выпуск отдельных видов продукции машиностроения. Остановились все шахты Донецкого

и Подмосковского бассейна. Западные союзники затягивали выполнение своих обязательств о поставках в СССР боевой техники. До конца 1941 г. Англия и США прислали 750 самолётов и 501 танк вместо обещанных 1200 самолётов и 1500 танков. Большая часть помощи пришла в течение 18 месяцев - с середины 1943 г. до конца 1944 г. Насколько важна была эта помощь для советской экономики? По официальным подсчётам, общий объём промышленных товаров, поставляемых по ленд-лизу, в целом равнялся 4 % объёма выпуска военной продукции советской промышленности. Детальный пересчёт поставок продукции СССР в ценах 1937 г. показывает, что поставки по ленд-лизу равнялись 1/5 советского национального продукта в 1943 г., и лишь немногим меньше в 1944 г. В 1943 г. они также освободили до 1/7 рабочей силы от выполнения военных заказов. Эти цифры предполагают, что без ленд-лиза задача СССР в 1943 г. была бы намного трудней. Без помощи союзников власти были бы вынуждены выделять большое количество ресурсов, предназначенных для военных целей в 1943 г. для того, чтобы стабилизировать экономику. СССР удалось избежать этого с помощью союзников.

Со второй половины ноября 1941 г. военная промышленность стала повышать объём выпуска продукции. К этому времени прекратилось падение и наметился рост добычи угля, выплавки чугуна и стали, производства проката.

К весне 1942 г. большинство перебазированных на восток оборонных предприятий наладили массовый выпуск продукции для фронта, а в марте восточная военно-промышленная база произвела столько военной продукции, сколько до войны выпускала вся промышленность страны. Советский Союз, преодолев огромные трудности, вступил в период быстрого роста всех отраслей народного хозяйства. В кратчайшие сроки удалось перестроить промышленность на военный лад, эвакуировать население и материальные ценности из западных в восточные районы страны, развернуть в тылу мощную военную промышленность и организовать массовый выпуск современной боевой техники. Были не только восстановлены, но и превзойдены потерянные мощности военной промышленности.

В 1943-1944 гг. военное хозяйство страны наращивает темпы производства. Отличительной чертой 1944 г. явилось направление значительной части средств производства на развитие мощностей горнометаллургического и другого машиностроения, производства запасных частей для подвижного состава железнодорожного транспорта, тракторов и сельскохозяйственных машин,

строительства и транспорта. Увеличение продукции сельского хозяйства создавало условия для восстановления и развития отраслей, производящих предметы потребления, для нормального кругооборота между I и II подразделением общественного производства, между промышленностью и сельским хозяйством.

За весь период Отечественной войны и войны с Японией, т.е. с июля 1941 г. по август 1945 г., военная промышленность СССР выпустила 482,2 тыс орудий, 351, 8 тыс. миномётов, 102,8 тыс. боевых самолётов, 70 боевых кораблей, множество боеприпасов.

В годы Отечественной войны были целенаправленно изменены народно- хозяйственные пропорции и производственные связи, сложившиеся в период мирного строительства - война диктовала формирование новых пропорций в народном хозяйстве, необходимых для эффективного развития военной экономики.

Перестройка системы снабжения, торговли и финансов. Снабжение продовольствием и промышленными товарами также было подчинено первоочередному обеспечению нужд фронта. Армия регулярно снабжалась продовольствием и обмундированием. В связи с ограниченностью ресурсов проблема снабжения гражданского населения была сложной. С июля 1941 г. была введена карточная система на продовольственные товары, в январе 1942 г. - на важнейшие промышленные товары. Нормы снабжения населения по карточкам были дифференцированы по отраслям. Преимущество имели рабочие и ИТР особо важных производств, а также рабочие, занятые на тяжёлых работах. За выполнение и перевыполнение норм выработки устанавливалось на предприятиях дополнительное питание.

В 1944 г. была введена коммерческая торговля товарами с повышенными ценами по карточкам. Нехватка продовольствия и промышленных товаров привела к снижению уровня личного душевого потребления населения примерно на 35-40 %. Нормированная торговля обеспечила относительно лучшие условия снабжения работников ведущих отраслей военного хозяйства. Это значительно способствовало росту производства всего необходимого для армии.

Финансы и денежное обращение СССР в период войны выдержали испытание. Резко изменился государственный бюджет. Нарушилось денежное обращение, снизилась покупательная способность рубля.

Значительно увеличились в доходной части бюджета поступления от населения (налоги, займы, добровольные взносы в



Фонд обороны) и снизились поступления от прибыли и налога с оборота в связи с резким сокращением производства в лёгкой, пищевой промышленности и в других высокоприбыльных отраслях.

В расходной части резко возросли затраты на оборону страны и в связи с этим сократились расходы на финансирование народного хозяйства и социально-культурные мероприятия. Основной доходной частью бюджета явились поступления от социалистического хозяйства (примерно 70 %).

Для усиления работы по снижению себестоимости в Госплане СССР был организован специальный отдел себестоимости и цен и усилена работа в отраслевых отделах Госплана, а также в наркоматах и их главных управлениях.

Для финансирования военных расходов была использована денежная эмиссия. Денежное обращение выросло в 3,8 раза. По расчётам Госплана СССР и Наркомфина СССР в 1945 г., на каждый рубль, находящийся в обращении, приходилось товаров в 3 раза меньше, чем в 1940 г. Излишек денег в обращении нужно было устранить в послевоенный период. В целом же государству удалось обеспечить относительно устойчивое денежное обращение.

Победа в войне была достигнута невероятной ценой. Наиболее тяжёлыми и невосполнимыми были людские потери, которые превысили 27 млн. чел. и коснулись, в первую очередь, наиболее активной части населения. В руинах лежало 1710 городов и посёлков, 70 тыс. сёл и деревень, без крова осталось около 25 млн. чел. Были разрушены 31850 промышленных предприятий. Только прямой материальный ущерб, нанесённый нашей стране, составил 679 млрд. руб. в ценах 1941 г.), что равнялось 1/3 её национального богатства.

В годы войны вырос авторитет и влияние Советского Союза в мире, улучшились отношения с США и др. странами антигитлеровской коалиции. Однако сталинское руководство использовало победу как подтверждение правильности экономической политики 1930-х гг. и как доказательство того, что никаких изменений в ней не требуется. Была возрождена довоенная концепция приоритетного развития нескольких базовых отраслей тяжёлой промышленности за счёт лёгкой, сельского хозяйства и жизненного уровня населения. Этому способствовали такие объективные факторы, как необходимость восстановления материально-технической базы народного хозяйства, а также начавшаяся вскоре "холодная война", втянувшая страну в новую гонку вооружений. Экономические связи с Западом практически прекратились, а



поступление оборудования и других ресурсов в порядке репараций, имевшие в ряде случаев большое значение, решающей роли сыграть всё же не могли.

После окончания войны ГКО были упразднены, а функции хозяйственного руководства перешли к СНК СССР (в марте 1946 г. СНК был преобразован в Совет Министров СССР).

Основу программы восстановления составил четвёртый пятилетний план на 1946- 1950 гг., разработанный Госпланом и принятый Верховным Советом СССР в марте 1946 г. Главной задачей являлось восстановление пострадавших районов страны, восстановление довоенного уровня промышленного и сельскохозяйственного производства с тем, чтобы превзойти его в значительных размерах. План предполагал первоочередное восстановление и развитие тяжёлой промышленности и железнодорожного транспорта. Производство средств производства должно было развиваться более быстрыми темпами, чем производство предметов потребления.

Распределение капиталовложений ложилось в основу плана. Почти половина всех государственных инвестиций была направлена в промышленность. Удельный вес капиталовложений в сельское хозяйство составил 7,3 %.

Наряду с восстановлением промышленности в районах, подвергшихся оккупации, осуществлялись следующие меры:

- Частичная эвакуация предприятий в центр;
- Перевод промышленности на выпуск гражданской продукции;
- Вовлечение демобилизованных в производственную деятельность, их обучение и переквалификация;
- Восстановление нормального режима работы на предприятиях.

За годы четвёртой пятилетки было восстановлено и построено заново 6200 крупных промышленных предприятий. В 1950 г. было произведено промышленной продукции на 73 % больше, чем в 1940 г. (по плану - на 48%). Однако как и в 1930 г. отдельные группы отраслей развивались неравномерно. Наибольшие вложения были сделаны в машиностроение, чёрную металлургию, угольную и нефтяную промышленность. Машиностроение резко выросло в результате переключения предприятий с военной продукции на гражданскую. Чёрная металлургия также росла не только за счёт восстановления предприятий Юга, но и за счёт строительства новых заводов в других районах страны. Производ-

ство средств производства в годы 4 пятилетки выросло на 105 %. Однако выпуск предметов потребления увеличился только на 23 %. Отставание лёгкой и пищевой промышленности, кроме недостаточных капложений, было вызвано тяжелым положением в сельском хозяйстве.

В годы 4 пятилетки был восстановлен транспорт. Основным его видом оставался железнодорожный, и его восстановление было признано первоочередным. Быстрое развитие получил автомобильный транспорт. Резко возросли пассажирские перевозки автомобильного (автобусного) транспорта. По этому показателю он приблизился к железнодорожному.

В наихудшем положении оказалось сельское хозяйство. В 1946 г. число трудоспособных колхозников составляло 2/3 от довоенного, а трудоспособных мужчин - около 40 %. Была подорвана материально-техническая база сельского хозяйства. Уменьшился парк тракторов, комбайнов. На 37 % упало поголовье коров. К ущербу, нанесённому войной, добавилась засуха 1946 г. От неё пострадали Украина, Молдавия, Центрально-Чернозёмный район, Поволжье. Зерна было собрано в 2,6 раза меньше, чем в 1940 г., уменьшилось поголовье крупного рогатого скота. В 1946 г. был значительно сокращён (на 27 млн. чел.) контингент населения, снабжаемого хлебом по карточкам, норма выдачи несколько раз снижалась. В стране нарастала дистрофия, выросла детская смертность. В то же время СССР поставлял зерно в страны Восточной Европы и даже во Францию. В 1946 г. экспорт хлеба составлял 10 % всего заготовленного зерна.

Четвёртый пятилетний план предусматривал повышение сельскохозяйственного производства на 27 % по сравнению с 1940 г. Однако капложения в сельское хозяйство были недостаточными, причём 44 % из них направлялись на восстановление государственных предприятий на селе (МТС). Помощь со стороны государства выражалась, главным образом, в поставках техники. Однако уровень механизации сельского хозяйства оставался низким.

Самые низкие заготовительные цены были установлены на зерно, картофель, продукцию животноводства. Более высокие цены действовали для хлопка, чая, винограда и ряда других культур. Причём разница в ценах была большей, чем разница в затратах труда на производство этих культур. Самое бедственное положение сложилось в центральных и северо-западных областях России, в Белоруссии и ряде др. районов, где производились наиболее убыточные виды сельхозпродукции. Они были опусто-

шены войной, и им же наносила наибольший ущерб политика цен. Именно из этих районов начался отток сельского населения в города, усилившийся с 1948 г. Хотя ему препятствовал паспортный режим, введённый в 1932 г., государство давало возможность промышленности, испытывающей нехватку рабочих рук, привлекать сельскую молодежь. Удельный вес занятых в сельском хозяйстве снизился с 54 % в 1940 г. до 48 % в 1950 г. В деревне остались люди пожилого возраста и инвалиды, что усугубляло положение в аграрном секторе.

В условиях низкой доходности общественного производства, основным источником средств существования для колхозников были их личные подсобные хозяйства. В 1946 г. удельный их вес в доходах колхозников составлял 69,5 %.

С 1950 г. было проведено массовое укрупнение колхозов. Их количество к началу 1961 г. сократилось с 252 тыс. до 123 тыс. Однако большого эффекта эта мера не дала. Ущерб, нанесённый войной, дополнялся поистине грабительской политикой государства. Это привело сельское хозяйство в состояние деградации. В 1950 г. было собрано 81,2 млн тонн зерна (против 95,6 млн тонн в 1940 г). Низкой оставалась урожайность зерновых. Ещё хуже дела обстояли в животноводстве. В 4 пятилетке оно не достигло довоенного уровня, который, в свою очередь, был ниже уровня 1928 г.

Составной частью восстановительного периода стала денежная реформа 1947 г. и отмена карточной системы. По политическим соображениям руководство страны хотело отменить нормированное распределение раньше, чем это сделают страны Запада. Но этому помешала засуха 1946 г. Не было для такой меры и экономического обоснования. Восстановить равновесие между товарной и денежной массой можно было двумя способами: либо путём наращивания производства потребительских товаров и продовольствия и постепенного увеличения норм выдачи их по карточкам, либо более простым путём рестрикции (изъятия из обращения "лишних" денег). Этот способ и предпочло сталинское руководство. В ночь с 14 на 15 декабря 1947 г. началась денежная реформа, которая осуществлялась в соответствии с Постановлением Совета Министров СССР и ЦК ВКП(б) "О проведении денежной реформы и отмене карточек на продовольственные и промышленные товары". В обращение были выпущены новые деньги образца 1947 г. Старые деньги, находившиеся в руках у населения, обменивались на новые в соотношении 10:1. Официально считалось, что реформа должна нанести удар по "спекуля-

тивными элементами", которые в годы войны нечестным путём сколотили крупные состояния. Однако именно эти элементы имели возможность быстро превратить свои деньги в дефицитные товары, золото, антиквариат. Работники партийного и государственного аппарата первыми узнали о предстоящей реформе и смогли сохранить свои сбережения. Реформа ударила по квалифицированным рабочим, технической интеллигенции и др. категориям трудящихся. Но самый тяжёлый удар нанесла реформа крестьянству, которое в годы войны за счёт продажи продуктов на колхозном рынке могло сделать определённые накопления и редко хранило их в сберкассах. Для обмена был установлен срок - неделя.

Переход к торговле без карточек не был подготовлен созданием необходимых запасов товаров, особенно продовольственных. Лишь в Москве и Ленинграде были созданы неснижаемые запасы важнейших продовольственных и промышленных товаров, завозимых из других регионов. В остальных же городах и в сельской местности сложилось тяжёлое положение. У магазинов в ожидании завоза хлеба и др. продуктов выстраивались длинные очереди. При этом люди старались закупить продукты впрок.

Сохранялась и система "закрытого распределения". Реформа 1947 г. вводила единые государственные розничные цены. В целом после реформы розничные цены были примерно в 3 раза выше уровня 1940 г., а средняя зарплата даже в 1950 г. была выше уровня 1940 г. лишь на 93,6 %. Поэтому реформа привела к снижению покупательной способности населения. К тому же за 1946-1950 г.г. было реализовано пять государственных займов на общую сумму в 133 млрд. руб. Подписка на займы, обычно в размере месячного заработка в году, носила фактически обязательный характер.

В 1949 г. были повышены в 1,5 раза оптовые цены на основные виды продукции тяжёлой промышленности, электроэнергию и грузовые железнодорожные перевозки. Это обеспечило прибыльность тяжёлой промышленности и позволило ликвидировать государственные дотации, но одновременно повысило себестоимость продукции лёгкой и пищевой промышленности, что при неизменном и даже снижающемся уровне розничных цен приводило к падению рентабельности в этих отраслях, хотя его и пытались компенсировать понижением налога с оборота.

Благодаря концентрации всех ресурсов, стране удалось в кратчайший срок восстановить и расширить тяжёлую промышленность, что в свою очередь позволило значительно повысить военную мощь СССР. Основные усилия в области науки были со-

средоточены на исследованиях военного характера. Главным достижением здесь явилось создание ядерного оружия, первое испытание которого было произведено в 1949 г. Однако ликвидация ядерной монополии США отвлекла громадные ресурсы от финансирования народнохозяйственного строительства.

Пятый пятилетний план (1951-1955 гг.) задавал опережающие темпы роста производства средств производства, особенно машиностроения, электроэнергетики, чёрной металлургии, нефтяной и газовой промышленности. Строилось много гидро- и тепловых электростанций. Уже в это время выявилось отставание советской промышленности в области темпов технического прогресса. Слабо учитывались достижения науки и техники на Западе, где в это время разворачивается НТР. Сельское хозяйство находилось в состоянии упадка. Посевные площади практически не увеличивались.

Среднегодовой сбор зерна в этот период не превышал уровень 1910-1914 гг. Даже в крупных городах возникли трудности с хлебом. Население под любыми предлогами бежало из деревни в города, где был более высокий уровень жизни. Курс на форсированное развитие промышленности за счёт эксплуатации сельского хозяйства, взятый ещё в 1929 г., привёл к своему закономерному результату. Сталинская эпоха шла к концу.

### **3. Административно-политические органы. Управление Вооруженными Силами в послевоенные годы**

#### **1. Управление обороной страны.**

В связи с образованием СССР крупные преобразования происходили и в системе органов управления вооруженными силами. Организация вооруженных сил и руководство ими были отнесены к компетенции Союза ССР, 6 июля 1923 г. был создан общесоюзный наркомат по военным и морским делам СССР.

В 1924 г. специальной комиссией под председательством С.И. Гусева была проведена инспекция Красной Армии. Комиссия пришла к выводу, что Красная Армия небоеспособна.

С 1924 г. началась реорганизация армии. Стоит заметить, что она проводилась под руководством двух видных военных деятелей - М.В. Фрунзе и С. И. Гусева.

Реформа включала:

- реорганизацию центрального и местного военного аппарата;
- введение смешанной кадрово-милиционной системы

комплектования армии;

- перевод войсковых частей на новую штатную организацию;

- введение единоначалия в армии

Суть реформы заключалась в переходе к смешанной территориально-милиционной системе комплектования армии. Кадровая армия сохранялась, но в нее направлялось исключительно 25-30 % призывников, что не могло обеспечить интересы обороны страны в случае военных действий. Все остальные призывники проходили службу в территориально-милиционных частях по месту жительства и без отрыва от производства. На протяжении четырех лет военнообязанные ежегодно призывались на сборы сроком не более пяти месяцев.

Виды вооруженных сил, насыщенные техникой, а также пограничные войска, военно-морские, военно-воздушные силы и артиллерия оставались кадровыми. В 1925 г. в Красной Армии было 46 территориальных и 31 кадровая дивизия. Реформа юридически была закреплена Законом об обязательной военной службе от 18 сентября 1925 г. Согласно закону, Вооруженные Силы СССР делились на сухопутные, морские, воздушные и войска специального назначения (ОГПУ и конвойная стража). Военная служба была обязательна для мужчин с 19 до 40 лет. Действительная военная служба кадрового состава продолжалась пять лет, переменного состава - не более 8-12 месяцев на периодических учебных сборах, пребывание в запасе - 14 лет.

Радикально был перестроен и аппарат военного ведомства. В марте 1924 г. была ликвидирована должность главнокомандующего поскольку в мирных условиях в ней не было надобности.

Вместо единого Штаба РККА были образованы три органа управления - Штаб РККА, Административное управление РККА, Инспекторат РККА.

Нарком по военным и морским делам одновременно являлся и председателем Реввоенсовета СССР. РВС СССР находился при наркомате на правах коллегии. Реформа затронула и РВС: 26 января 1925 г. во главе его был поставлен М.В. Фрунзе, в состав вошли А.С. Бубнов, С.М. Буденный, Г.К. Орджоникидзе, М.Н. Тухачевский, И.С. Уншлихт и др. Командующие войсками военных округов и отдельных армий подчинялись непосредственно РВС СССР.

Вся территория страны делилась на военные округа, а те в свою очередь - на территориально-милиционные округа комплектования (корпусные, дивизионные и губернские). При создании

террокругов сначала не учитывались национальные границы республик, но с января 1925 г. территориальные управления создавались с учетом республиканских границ.

Что касается военно-морских сил, то они, как и раньше, строились по системе морей и флотилий и подчинялись непосредственно центральным органам.

Территориально-милиционная система комплектования армии существовала до середины 30-х годов, когда началась реорганизация военного управления. В начале 30-х годов Советское государство предприняло меры по дальнейшему укреплению вооруженных сил: было проведено перевооружение армии (территориально-милиционные формирования упразднялись, армия стала кадровый), расширена сеть военных учебных заведений.

В 1934 г. был ликвидирован Реввоенсовет, а Наркомат по военно-морским делам реорганизован в Наркомат обороны СССР. Нарком стоял во главе Красной Армии. Все военно-морские силы были сведены в военные округа, армии, флоты; их командующие подчинялись непосредственно наркому. При наркомате и во главе с ним как совещательный орган действовал Военный совет, члены которого утверждались СНК СССР. 22 сентября 1935 г. Штаб РККА был переименован в Генеральный штаб Красной Армии. В его руках сосредоточилась непосредственная разработка всех вопросов строительства советских вооруженных сил.

К 1939 г. окончательно завершился переход от территориально-милиционной к кадровой системе комплектования армии. Это потребовало иного подхода к вопросам национального военного строительства. Весной 1938 г. были упразднены все национальные формирования и военные школы и повсеместно введен экстерриториальный принцип комплектования армии. В сентябре 1939 г. четвертая сессия Верховного Совета приняла Закон СССР "О всеобщей воинской обязанности", который увеличил сроки действительной службы. Ежегодно увеличивались ассигнования на нужды обороны. Численность Красной Армии к сентябрю 1939 г. превысила 2 млн. чел., а к 1 января 1941 г. - 4 млн., в т.ч.: сухопутные войска - 80,6 % , военно-воздушные силы - 8,6 % , военно-морской флот - 7,3 % , войска ПВО - 3,3 % . Была значительно расширена сеть военных учебных заведений. Создавались новые академии и средние военно-учебные заведения. К 1941 г. действовали 19 академий, 10 военных факультетов при гражданских вузах, 7 военно-морских училищ, где обучались 37 тыс чел., значительно выросло количество средних учебных заведений - к лету 1941 г. их было 203, число слушателей в них составило 238



тыс. чел.

Репрессии 1936 - 1939 гг. обострили кадровую проблему. Снижался общий уровень подготовки комсостава вооруженных сил: исключительно 7 % высшего состава имели специальное высшее образование, а 37 % не имели даже среднего. К 1938 г. некомплект начальствующего состава в армии в связи с репрессиями оставлял 34,4 % . В самый канун войны для укрепления командно-политических кадров четверть общего количества репрессированных была возложена в армию (К.А. Мерецков, К.К. Рокоссовский, Л.Г. Петровский и др.), шел быстрый процесс выдвижения молодых командиров из числа выпускников академий и училищ (к началу 1940 г. 70 % командиров полков и свыше 70 % командиров дивизий занимали данные должности исключительно около года), щедро раздавались воинские звания, в т.ч. и самые высокие, широко практиковалось награждение орденами и медалями, улучшалось материальное положение командиров. При этом все это не смягчило удара, нанесенного армии репрессиями. Не миновали они и управленческий аппарат. Была репрессирована значительная часть аппарата Наркомата обороны СССР, почти весь аппарат Генштаба, стратегической разведки, преподаватели военных академий. Частая смена начальников Генштаба (за год - с лета 1940 до лета 1941 г. - они четырежды менялись: Б.М. Шаповников, К.А. Мерецков, Г.К. Жуков, вновь Б.М. Шапошников) не позволяла вновь назначенным руководителем освоиться.

Единый Наркомат обороны СССР существовал до 1937 г. В 1937 г. в связи с ростом военно-морского флота и необходимостью усилить его боевую мощь был образован Наркомат военно-морского флота СССР.

27 апреля 1937 г. в целях координации всех мероприятий по вопросам обороны страны по постановлению ЦК ВКП(б) при СНК СССР был создан Комитет обороны СССР, одновременно упразднен СТО СССР.

Все данные перестройки в органах управления обороной страны проводились в условиях ведения локальных боевых действий у озера Хасан (июль 1938 г.) и в районе Халкин-Гола (весна 1939 г.) против японских войск, на Карельском перешейке (осень 1939 г.), где 105 дней длилась война с Финляндией (28 ноября 1939 г. СССР в одностороннем порядке денонсировал пакт о ненападении с Финляндией, и войска перешли границу). С большим трудом был достигнут компромисс и 12 марта 1940 г. подписан мирный договор. Кстати, эта война показала, что армия не готова к ведению современной войны. Всю вину за неудачи Сталин взва-



лил на наркомат обороны К.Е. Ворошилова, которого 7 мая 1940 г. сменил на этом посту С.К. Тимошенко. В июне 1940 г. был назначен новый состав Главного военного совета РККА, изменился состав Комитета Обороны. И хотя СССР значительно укрепил свои северо-западные рубежи, но в ходе этой войны обнаружились слабые стороны Красной Армии, престиж государства упал, страна оказалась в международной изоляции (СССР был исключен из Лиги Наций).

Начало Великой Отечественной войны внесло существенные изменения в организацию военного управления.

В период войны целый ряд высших партийных и государственных постов занимал Сталин. Стоит заметить, что он был одновременно Генеральным секретарем ЦК ВКП(б), Председателем СНК СССР (с 6 мая 1941 г.), Председателем ГКО, Верховным Главнокомандующим (с 8 августа 1941 г.), наркомом обороны СССР (с 19 июля 1941 г.), Председателем Транспортного комитета ГКО. 23 июня 1941 г. ЦК КПСС и СНК СССР приняли решение о создании коллективного органа стратегического руководства - Ставки Главного командования Вооруженных сил СССР. В нее вошли нарком военно-морского флота Н.Г. Кузнецов, И.В. Сталин, В.М. Молотов, К.Е. Ворошилов, С.М. Буденный. При Ставке был создан институт постоянных советников в составе Б.М. Шапошникова, К.А. Мерецкова, Н.Ф. Не стоит забывать Н.Н. Воронова, А.И. Микояна, Н.А. Вознесенского, А.А. Жданова и др.

При этом первые три недели войны показали, что крайне важно изменить систему руководства действующей армией. Управлять фронтами непосредственно из Ставки было трудно, и 10 июля 1941 г. ГКО постановил образовать три главных командования во главе с главнокомандующим по направлениям: северо-западное (К.Е. Ворошилов), западное (С.К. Тимошенко), юго-западное (С.М. Буденный).

Жесткая централизация в условиях войны диктовалась необходимостью сосредоточить все силы и ресурсы в едином центре. Но будучи замкнутой на узком круге лиц, она лишила всю систему управления гибкости, сковывала инициативу. В начале войны нередко были случаи, когда Ставка брала на себя функции командующих фронтами и даже армиями, принимала за них решения, требуя исключительно слепого подчинения.

Не стоит забывать, что важную роль в армии и на флоте играли политорганы. Общее руководство партийно-политической работой в армии осуществляли Главное политическое управление (ГПУ) РККА и Главное политическое управление ВМФ (оба - на

правах военных отделов ЦК партии. К концу войны в армии действовало более 2 тыс. политорганов, около 78 тыс. первичных организаций.

30 мая 1942 г. для объединения руководства партизанской борьбы в тылу врага в общесоюзном масштабе и координации действий партизанских отрядов с частями Красной Армии при Ставке был создан Центральный штаб партизанского движения (начальник - первый секретарь ЦК КП(б) Белоруссии П.К. Пономаренко) и республиканские (украинский, белорусский, литовский, латвийский, эстонский) штабы. В тылу врага сражалось в течении всей войны более 1 млн. партизан. Штаб устанавливал связи с партизанскими формированиями, направлял и координировал их деятельность, распространял опять партизанской борьбы, готовил кадры, снабжал партизан оружием, боеприпасами, медикаментами, а главное - организовывал их взаимодействие с войсками.

1 февраля 1944 г. Верховный Совет СССР принял закон, по которому союзные республики получили право организовывать свои войсковые формирования. В связи с данным Наркомат обороны СССР был преобразован из общесоюзного в союзно-республиканский, и союзные республики получили право создавать республиканские наркоматы обороны. Но практически ни одна республика их не создавала.

С окончанием войны войсковые формирования фронтов, Ставка и все полевые органы были упразднены. В июле 1945 г. был принят закон о демобилизации личного состава Советской Армии, в результате чего миллионы людей вернулись к мирному труду. Последующими указами была произведена демобилизация второй и третьей очереди вооруженных сил. В результате численность вооруженных сил сократилась на 8,5 млн. чел. и составила к 1984 г. 2,8 млн. чел. 25 февраля 1946 г. Наркомат обороны СССР был преобразован в Наркомат вооруженных сил, а Наркомат военно-морского флота упразднен. Отметим, что теперь руководство всеми вооруженными силами сосредоточилось в одном ведомстве.

При этом в феврале 1950 г. из Министерства вооруженных сил были вновь выделены военно-морские силы и образовано общесоюзное Военно-морское министерство СССР, а Министерство вооруженных сил переименовано в Военное министерство СССР. Общее руководство ими осуществлял Высший военный совет при СМ СССР. В 1953 г. общая реорганизация министерств затронула и эту область: два самостоятельных ведомства объеди-

нились в Министерство обороны СССР (союзно-республиканское, с 1977 г. - общесоюзное).

Организация управления всеми вооруженными силами страны строго централизована. Центральным органом управления являлось Министерство обороны СССР (общесоюзное). МО СССР осуществляло свою компетенцию на всей территории СССР, а также в отношении советских войск, находившихся за рубежом, согласно международным договорам и соглашениям. Генеральный штаб Вооруженных Сил СССР - высший орган военного управления, осуществлявший руководство работой всех центральных и местных военных органов, координацию деятельности главных штабов видов вооруженных сил; главные и центральные управления (кадров, финансирование, вузов, внешних сношений и др.); управления главнокомандующих видами вооруженных сил; органы управления тылом; органы управления строительством и расквартирование войск; Главная инспекция по контролю за подготовкой и боевой деятельностью войск; Главное политическое управление Советской Армии и Военно-Морского Флота СССР, работавшие на правах отдела ЦК КПСС.

В послевоенные годы вооруженные силы в своем развитии прошли три этапа: первый (1945-1953), когда совершенствовались обычные виды оружия на базе использования опыта Великой Отечественной войны; второй (1953-1959) был связан с созданием и внедрением ракетно-ядерного оружия и другой техники; третий (с 1960 г. до начала 90-х годов) характеризуется освоением и последующим развитием новых видов оружия, коренными изменениями во всех областях военного дела. Важно знать, что большое значение для укрепления вооруженных сил имел принятый в 1967 г. Закон СССР о всеобщей воинской обязанности, который определил порядок прохождения воинской службы, закрепил общую организацию и состав вооруженных сил.

Советская Армия делилась на виды вооруженных сил: Ракетные войска стратегического назначения (организационно оформлены в 1960 г.), составлявшие основную ударную силу армии; Сухопутные войска (1946 г.) в составе мотострелковых и танковых войск, артиллерии, ракетных войск оперативно-тактического назначения; Войска противовоздушной обороны (1948 г.) в составе зенитных ракетных войск, истребительной авиации и др.; Военно-Воздушные Сила (1946 г.), состоявшие из авиации истребительной, истребительно-бомбардировочной, разведывательной, санитарной, связи; Военно-Морской флот включал подводные лодки, надводные корабли, надводные корабли

различных классов, авиацию ВМФ, морскую пехоту и т.п. (основную ударную силу флота составлял океанский ракетно-ядерный флот); Специальные войска (инженерные, химические, связи, автомобильные, дорожные, трубопроводные).

Указом Президиума Верховного Совета СССР 21 марта 1989 г. пограничные, внутренние и железнодорожные войска были выведены из состава Вооруженных сил СССР. Пограничные войска подчинялись КГБ СССР. Управление внутренними войсками осуществляло МВД СССР.

В связи с разрядкой международной напряженности в конце 80-х годов в СССР была разработана новая военная доктрина, основанная на принципе "оборонной деятельности". В соответствии с ней началось сокращение численности личного состава (на 1 января 1991 г. - до 3760 тыс. чел.), количества вооружений, бюджетных средств, конверсия оборонных предприятий, т.е. перевод мощностей, высвобождаемых от выпуска военной техники и вооружений, на изготовление продукции гражданского назначения. В 1989 г. эта доля составила 43 % .

## **2. Управление иностранными делами.**

Осуществление советской внешней политики потребовало образования специальных государственных органов. В качестве такого центрального органа декретом II Всероссийского съезда Советов был образован Наркомат по иностранным делам Российской республики во главе Л.Д. Троцким. Налаживать свою деятельность НКВД пришлось в условиях полной дипломатической изоляции: правительства европейских стран не только отказывались признать Советскую власть, но и требовали от России продолжать войну. Перед наркоматом стояли три основные задачи: создать собственный аппарат, заключить перемирие в войне, сохранить и использовать архивы бывшего МИД.

В аппарате НКВД РСФСР были созданы два территориальных отдела (Востока и Запада) и оперативные отделы (виз, денежных ссуд, печати, дипломатических курьеров, экономико-правовой, бюро по делам военнопленных, а несколько позднее - политический архив, протокольная часть и другие подразделения). В ряде городов (Архангельске, Мурманске, Новороссийске, Петрограде, Севастополе, Ташкенте) действовали уполномоченные наркомата.

Основные усилия НКВД после его образования были направлены на заключение перемирия.

В мае 1918 г. был издан декрет об упразднении всех дипломатических рангов (посол, посланник и т.п.) и введении ранга

полномочный представитель. В октябре 1918 г. был издан декрет об учреждении консульств, личный состав которых назначался Наркоминделом.

К 1922 г. уже действовали 11 полпредов РСФСР за границей. В ряде случаев советское правительство назначало на консульскую работу граждан той страны, в которой находилось консульство. Так, в Англии внештатным консулом был назначен известный профсоюзный лидер Джон Маклин, в Стокгольме - Стрем, в США - Джон Рид.

В данные годы в наркомате работали Г.В. Чичерин, М.М. Литвинов, А.М. Коллонтай, В.В. Воровский, Л.Б. Красин, Ф.Ф. Раскольников, П.М. Керженцев и др. Благодаря тому, что руководство внешней политикой находилось в руках талантливых дипломатов, страна сумела достойно отстоять свои интересы на переговорах в Генуе и в Гааге.

До образования СССР в советских республиках создавались свои дипломатические органы. НКИД республик устанавливали дипломатические отношения с европейскими государствами. Так, НКИД Украины установил дипломатические сношения с Австрией, Германией, Польшей, Италией. Белоруссия имела своих представителей в Варшаве и Берлине. Был заключен договор о дружбе между Закавказскими республиками и Турцией. После образования СССР полномочия объединившихся республик в области внешней политики были переданы Союзу ССР. В связи с данным республиканские НКИД были упразднены, и 6 июля 1923 г. создан Наркомат иностранных дел СССР. 21 июля 1923 г. нарком иностранных дел СССР Г.В. Чичерин в специальной ноте в адрес представителей иностранных держав сообщил о создании Союза ССР, изменениях в государственном устройстве страны и о том, что все международные сношения теперь будут осуществляться через НКИД СССР.

На наркомат возлагалось осуществление дипломатических сношений СССР с иностранными государствами, защита политических и экономических интересов Союза и прав находившихся за границей граждан СССР, руководство проведением в жизнь заключенных с иностранными государствами договоров и соглашений.

Аппарат НКИД СССР представлял собой довольно сложный механизм. Не стоит забывать, что важнейшими его структурными подразделениями были, как и раньше, коллегия и два территориально-политических отдела - Запада и Востока, сохранились управление делами и секретариат.

Наркомат имел институт уполномоченных при правительствах союзных республик и различных агентов.

Заграничными органами НКВД СССР являлись полпредства и консульства. В 1926 г. был утвержден Консульский устав СССР, на основании которого консульские учреждения в зависимости от их значения и правового положения делились на генеральные консульства, консульские отделы представ, консульства, вице-консульства и консульские агентства.

Процесс признания Советского государства завершился в 1934 г. приглашением СССР вступить в Лигу Наций.

Вопрос о вступлении СССР в Лигу Наций был впервые поставлен в конце 1933 г. французским правительством, искавшим соратников для противодействия агрессивной политике Германии. Французская дипломатическая служба начала консультации по этому вопросу с европейскими державами. Не без колебаний дали согласие Англия, Чехословакия, Италия, Турция, Китай и другие государства. Резко отрицательной была позиция Польши. Стоит заметить, что она официально заявила, что в случае приглашения СССР в Лигу Наций откажется соблюдать международные договоры и устав Лиги Наций о правах нацменьшинств, т.е. коренного населения Западной Белоруссии и Западной Украины, входивших в состав с 1920 г. Несмотря на это, большинством голосов 18 сентября 1934 г. СССР был принят в Лигу Наций.

В 1925-1932 гг. советское правительство заключило ряд договоров о нейтралитете и ненападении - с Турцией, Ираном, Афганистаном, Финляндией, Германией, Францией, Италией и др.

Деятельность НКВД СССР на международной арене в 20-30-е годы протекала в условиях пропаганды "крестового похода" против СССР (его объявил в 1930 г. Папа Римский), эмбарго и многочисленных провокаций: в 1923 г. в Лозанне был убит посол В.В. Воровский, в 1926 г. - дипкурьер Т.И. Нетте, в 1927 г. в Не стоит забывать, что Варшаве - посол П.Л. Войков. В 1926 г. Англия прервала дипломатические отношения с СССР (восстановлены исключительно в 1929 г.).

Система органов управления иностранными делами, сложившаяся после образования СССР, без больших изменений действовала и в последующие годы.

Конституция 1936 г. не внесла принципиальных изменений в организацию и систему органов управления иностранными делами. Внешнюю политику СССР проводил союзный Наркомат иностранных дел (НКВД) СССР. Его аппарат не претерпел существенных изменений. Лишь накануне войны изменилась система загра-

ничных органов НКВД. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 мая 1941 г. для советских дипломатических представителей были установлены три ранга, общепринятые в международных отношениях: чрезвычайный полномочный посол, чрезвычайный полномочный посланник, поверенный в делах СССР. В связи с данным дипломатические представительства СССР за границей получили новые наименования. Дипломатические представительства, возглавляемые послами, стали называться посольствами, а возглавляемые лицами других рангов - миссиями. Послы представляли за границей не только государство в целом, но и персонально его главу. Стоит заметить, что они имели право непосредственно вступать в контакт с руководством страны пребывания. Дипломатические представители других рангов данных полномочий не имели, они контактировали исключительно с главой ведомства иностранных дел этого государства. Послы назначались и отказывались Президиумом Верховного Совета СССР и подчинялись МИД СССР. Кроме дипломатических представителей за границу направлялись консулы. Стоит заметить, что они назначались и отзывались министром иностранных дел и представляли свое государство не перед правительством страны пребывания, а перед местными властями. На них возлагались защита личных и имущественных интересов советских граждан, находящихся в районе данного консульского округа, учет советских граждан, визирование и выдача паспортов, запись актов гражданского состояния, наблюдение за выполнением обязательств по договорам.

В канун Великой Отечественной войны СССР имел дипломатические отношения с 26 государствами.

1 февраля 1944 г. НКВД СССР из общесоюзного был преобразован в союзно- республиканский наркомат, а в ряде союзных республик были созданы свои наркоматы иностранных дел. Отметим, что каждая республика получила право вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами, заключать с ними соглашения, обмениваться дипломатическими и консульскими представительствами. За НКВД СССР оставалось представительство СССР в международных сношениях, установление общего порядка во взаимоотношениях союзных республик с иностранными государствами.

Органы управления в области внешнеполитических связей с 40-х годов действовали без существенных изменений. Центральным органом являлось Министерство иностранных дел СССР (союзно-республиканское). Общее оперативное руководило деятельностью министерства осуществлял министр. Стоит заметить, что



он участвовал в переговорах с иностранными делегациями, принимал иностранных дипломатических представителей в связи с вручением верительных грамот, присваивал ранги атташе, секретаря, советника, назначал для работы за границей поверенных в делах, советников, секретарей, атташе, удостоверял полномочия делегаций СССР, мандаты и другие документы представителей различных ведомств за границей, скреплял верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей СССР. Рабочий аппарат министерства состоял из территориальных (ведали отношениями с определенной группой стран - отдел США, пять еврейских отделов, отдел Африки, отдел Латинской Америки и т.п.) и функциональных (протокольный, печати, договорно-правовой, международных организаций, консульское управление и т.д.) отделов дипломатического и недипломатического характера, административных отделов.

1 сентября 1976 г. вступил в действие новый Консульский устав СССР, утвержденный Президиумом Верховного Совета СССР 25 июня 1976 г. Стоит заметить, что он заменил устав 1926 г., действовавший в течение 50 лет. В нем определены задачи и организация консульских учреждений СССР: консульских отделов советских посольств, генеральных консульств, вице-консульств и консульских агентов. Их задачи - развитие дружеских отношений СССР с другими государствами, расширение экономических, торговых, научно-технических, культурных связей и туризма. В тех государствах, где нет дипломатических представительств СССР, консульские учреждения могли, с согласия государства пребывания, выполнять также и дипломатические функции.

В условиях перестройки началась демократизация дипломатической службы и внешнеполитического ведомства страны. В МИД СССР создали Центр изучения общественного мнения, отдел по союзным республикам.

### ***3. Управление госбезопасностью и охрана общественного порядка.***

До Октября вопрос о том, какие органы (чрезвычайные или обычные) будут вести борьбу с контрреволюцией, не ставился. В декрете о создании центральных органов управления не значится такого специального органа, хотя, вероятно, предполагалось, что функции охраны общественного порядка будет отчасти выполнять НКВД, главной задачей которого было руководство строительством советского аппарата на местах. Сразу же после победы Октября функции борьбы с контрреволюцией выполнял такой чрезвычайный орган, как петроградский военревком.



Образованный согласно декрету II Всероссийского съезда Советов Наркомат внутренних дел РСФСР стал центральным органом охраны общественного порядка и внутреннего административного управления. Стоит сказать - полномочия НКВД РСФСР были чрезвычайно широки. Две главные задачи стояли перед наркоматом: организация советского строительства на местах и охрана революционного порядка. НКВД разрабатывал положения и инструкции по вопросам советского строительства, устанавливал типовую структуру Советов и их органов, наблюдал за правильностью проведения на местах съездов Советов и перевыборов в Советы, разбираал конфликты между Советами, собирал и отработывал статистические данные об их деятельности.

Как орган охраны общественного порядка НКВД руководил рабоче-крестьянской милицией, специальной милицией, уголовным розыском, войсками внутренней охраны, постановления дела записи актов гражданского состояния.

Исключая выше сказанное, наркомат и его местные органы управляли коммунальным хозяйством, занимались вопросами, связанными с устройством пленных и беженцев.

В ведение НКВД было передано и исправительно-трудовое дело. В апреле 1919 г. в составе НКВД было создано Центральное управление лагерями принудительных работ. С 1922 г. наряду с лагерями оно стало заведовать и другими местами заключения, находившимися до этого в ведении органов юстиции.

В 1918 г. - 1920 гг. большое внимание уделялось работе милиции. Милиция подразделялась на городскую, уездную, промышленную, железнодорожную, водную и розыскную. Во главе этой системы стояло Главное управление милиции НКВД РСФСР.

В связи с окончанием гражданской войны и изменением обстановки в стране органы охраны государственной безопасности и общественного порядка были реорганизованы.

В феврале 1922 г. ВЧК как выполнявшая свои задачи была упразднена. Часть ее функций передавалась судебным органам, часть - образованному в составе НКВД Государственному политическому управлению (ГПУ); аппарат ГПУ был значительно сокращен. На ГПУ возлагалось подавление открытых контрреволюционных выступлений, борьба с бандитизмом, шпионажем и контрабандой, охрана границ, железнодорожных и водных путей. В Красной Армии и на транспорте были созданы особые отделы в непосредственном ведении ГПУ находились особые части войск. Местными органами ГПУ являлись политотделы при ЦИК автономных республик и исполкомах губернских Советов.

В мае 1922 г. третья сессия ВЦИК приняла положение о прокурорском надзоре, согласно которому ГПУ становилось органом дознания и предварительного следствия. Арест мог производиться только с санкции прокурора.

Руководство охраной государственной безопасности страны было отнесено к ведению Союза ССР, а руководство охраной общественного порядка - к исключительному ведению союзных республик. Поэтому в 1922 - 1923 гг. существовавшие в республиках наркоматы внутренних дел претерпели крупную реорганизацию.

После создания СССР функции НКВД РСФСР были как бы разделены на две части, и те, что касались государственной безопасности, изъяты из ведения НКВД РСФСР. В июле 1923 г. образовался общесоюзный орган - Объединенное государственное политическое управление (ОГПУ) при СНК СССР, положение о котором было утверждено Президиумом ЦИК СССР 15 ноября 1923 г. ОГПУ создавалось на правах общесоюзного наркомата, имело в союзных республиках своих уполномоченных, а в армии - особые отделы. Председатель ОГПУ назначался Президиумом ЦИК СССР и входил с правом совещательного голоса в состав СНК СССР. ОГПУ были подчинены пограничные войска. Стоит заметить, что оно вело оперативную разведывательную работу. В 1929 г. в ведение ОГПУ была передана часть исправительно-трудовых лагерей, началось привлечение заключенных к строительству ряда предприятий, железнодорожных и водных магистралей (каналов Беломоро-Балтийского, Волго-Москва и др). Надзор за законностью действий ОГПУ СССР возлагался на Прокурора Верховного суда СССР, а с 1933 г. - на Прокурора СССР. Во главе ОГПУ СССР долгие годы был Ф.Э. Дзержинский, после его смерти, с 1926 г., - В.Р. Менжинский, затем - Г.Г. Ягода.

С середины 20-х годов злоупотребления политической властью проявлялись во всех сферах, но в первую очередь - в уголовной юстиции и деятельности правоохранительных органов. В обществе искусственно нагнеталось ощущение зловещей угрозы, нависшей над завоеваниями революции. К стати, эта угроза персонифицировала сначала в кулаках, затем во "врагах народа". Их действиям приписывался всеобъемлющий, всепроникающий характер. Из этого выводилась необходимость чрезвычайного законодательства, что неизбежно вело к гипертрофии функций карательных органов.

В 1927 г. ЦИК СССР предоставил ОГПУ СССР право рассматривать во внесудебном порядке дела о диверсиях, поджогах, порче оборудования высшей меры наказания.

Что касается наркоматов внутренних дел республик, то после создания СССР они по прежнему подчинялись республиканским правительствам. Постепенно функции их сужались, в печати даже обсуждался вопрос о возможности их полной ликвидации. В некоторых республиках НКВД были упразднены: например, НКВД УзССР был упразднен уже в 1928 г. В декабре 1930 г. был упразднен НКВД РСФСР, часть его функций передавалась другим наркоматам: например, места заключения - в ведение Наркомата юстиции, а для руководства органами милиции в РСФСР, как и в других союзных республиках, первоначально были созданы самостоятельные Главные управления рабоче-крестьянской милиции при СНК республики. При этом 27 декабря 1932, например, было издано постановление ЦИК и СНК СССР об установлении в стране паспортной системы и обязательной прописки.

В этот же день было издано постановление об образовании Главного управления рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ СССР и положение о нем, которое обязывало милицию всемерно содействовать внедрению паспортного режима.

Функции ОГПУ СССР расширились, оно не только обеспечивало государственную безопасность, но и охраняло общественный порядок, государственную и общественную собственность, вело паспортизацию населения.

В начале 30-х годов в системе административно-политических органов была проведена реформа, направленная на централизацию управления.увеличение численности карательных органов. Милиция, ранее находившаяся в двойном подчинении - НКВД союзных республик и местным Советам, была выведена из-под контроля местных властей и подчинена непосредственно ОГПУ СССР. В ведение ОГПУ СССР перешла система исправительно-трудовых учреждений. 7 апреля 1930 г. было принято новое положение об исправительно-трудовых лагерях, которые становились основным местом лишения свободы (до 1930 г. - исправительно-трудовые колонии НКВД республик, затем - наркомюстов республик).

10 июля 1934 г. было принято решение об образовании наркомата внутренних дел СССР как централизованного органа управления государственной безопасностью и общественным порядком. НКВД СССР был союзно-республиканским ведомством, в связи с чем одноименные наркоматы были созданы и в союзных республиках (кроме РСФСР).

Первоначально функции НКВД СССР были ограничены и заключались в руководстве обеспечением государственной без-

опасности, охраной социалистической собственности и регистрацией гражданских состояний. Но за два года существования НКВД они весьма заметно расширились.

В НКВД в полном составе вошло ОГПУ СССР, после чего оно было преобразовано в Главное управление государственной безопасности (ГУГБ).

Помимо этого в наркомате были образованы Главное управление рабоче-крестьянской милиции (ГУРКМ), главное управление пограничной и внутренней охраны, Главное управление исправительно-трудовых лагерей и трудовых поселений, Главное управление пожарной охраны, отдел ЗАГС и т.п. Вместо упраздненной судебной коллегии ОГПУ было создано Особое совещание при наркомате, в состав которого входили кроме наркомата его заместители, уполномоченный по РСФСР, начальник ГУРКМ, нарком внутренних дел республики, на территории которой возникло дело, и Прокурор СССР. Стоит сказать - полномочия совещания ограничивались правом применения во внесудебном порядке заключение в ИТЛ на срок до 5 лет, ссылку под надзор на 5 лет и высылку за пределы СССР.

Органы внутренних дел активно участвовали в проведении репрессий конца 20-х - середины 30-х годов. В случае если репрессии конца 20-х годов были направлены против непманов, "кулаков", зажиточных слоев деревни, старой интеллигенции, то с середины 30-х годов они охватили и другие слои населения, а затем обрушились на партийный и советский аппарат, командный состав армии, широкий слой хозяйственных работников. Намереваясь направить острие репрессий против ядра партии и государства, Сталин решил коренным образом изменить и состав карательных органов. После ареста наркомата Г.Г. Ягоды были арестованы и расстреляны его заместители и ближайшие помощники (В.А. Балицкий, М.И. Гай, З.Б. Кацнельсон, К.В. Паукер, Е.Г. Евдокимов, Т.Д. Дерибас), погибли многие чекисты (М.И. Лацис, А.Х. Артузов, Г.И. Благодрагов, С. Стырне, В.Н. Манцев, И.М. Леплевский, Г.И. Бокий, Я.Х. Петерс, Я.К. Берзин и др.). С приходом в НКВД СССР Л.П. Берии начались аресты ближайших сподвижников Н.И. Ежова: были расстреляны все его заместители и помощники, начальники всех крупных тюрем и лагерей. В 1939-1941 гг. репрессии продолжались, хотя и не в таких масштабах, как в 1937 - 1938 гг. К началу войны в системе НКВД СССР находилось 528 лагерей и колоний (из них 50 детских).

В феврале 1941 г. НКВД СССР разделился на Наркомат внутренних дел СССР и Наркомат государственной безопасности

СССР (оба - союзно-республиканские). В июле 1941 г. наркоматы снова объединились в Наркомат государственной безопасности СССР (оба - союзно-республиканские). В июле 1941 г. наркоматы снова объединились в Наркомат внутренних дел СССР. В апреле 1943 г. он вновь разделился на НКВД СССР и НКГБ СССР.

В годы войны репрессивный карательный механизм продолжил работать: выселялись на спецпоселения народы Северного Кавказа (чеченцы, ингуши, карачаевцы, балкарцы), Крыма, немцы Поволжья. В 1945 - 1949 гг. из Прибалтики выселялись литовцы, латыши, эстонцы. Всего на 1 января 1953 г. числилось 2753356 спецпоселенцев. Стоит сказать, для "проверки" военнослужащих, находившихся в плену или окружении, были созданы спецлагеря НКВД. Эту проверку вели отделы контрразведки "СМЕРШ". Всего через спецлагеря прошло 354592 чел. (в т.ч. 50441 офицеров).

В начале марта 1953 г. при общей реорганизации министерств МВД СССР и МИГ СССР объединились в Министерство внутренних дел СССР. В июне 1953 г. был арестован Л.П. Берия (арест носил примитивный характер).

13 марта 1954 г. из МВД СССР выделился Комитет государственной безопасности при СМ СССР (союзно-республиканский), одновременно образовались одноименные комитеты в союзных республиках.

В ведении МВД СССР оставалась только охрана общественного порядка (административный надзор, руководство милицией и пожарной охраной, ЗАГС, архивное дело и т.п.). В связи с мероприятиями по расширению прав союзных республик 13 января 1960 г. МВД СССР было ликвидировано. Важно знать, что большинство его функций (руководство милицией и пожарной охраной, ЗАГС и др.) отошло в МВД союзных республик, на которые возлагалось обеспечение охраны общественного порядка. 22 февраля 1962 г. они были переименованы в министерства охраны общественного порядка. Новое название подчеркнуло, в каком направлении должна строиться их деятельность.

При этом ликвидация МВД СССР не оправдала себя. Упразднение союзного органа управления охраной общественного порядка усложнило координацию работы республиканских органов по борьбе с преступностью, привело к разнобою в нормативном регулировании некоторых вопросов службы охраны порядка, затруднило обмен опытом, использование новейших достижений науки и техники и т.п. Поэтому в интересах обеспечения единого оперативного управления охраной порядка и борьбой с преступ-

ностью 26 июля 1966 г. было образовано союзно-республиканское Министерство охраны общественного порядка СССР, переименованное 25 ноября 1968 г. в Министерство внутренних дел СССР.

В 70-80-е годы ослабился правопорядок, участились проявления произвола и беззакония. Институты власти не всегда обеспечивали осуществления единого режима законности, равенства всех граждан перед законом. Правоохранительные органы не только попали в зависимость от местных руководителей, но и сами оказались подвержены коррупции и разложению. Исключая выше сказанное, часть работников правоохранительных органов вступила в связь с преступным миром. Взятничество, злоупотребления служебным положением проникли даже в высшее звено руководства МВД СССР. Не помогло в этом отношении и создание в 1983 г. в системе МВД политорганов, хотя в 1983-1985 гг. за нарушения законности и дисциплины и по служебному несоответствию из органов была уволена 161 тыс. сотрудников. С каждым годом росла преступность. Только за 1973-1983 гг. общее число преступлений выросло вдвое.

Центральным органом в области охраны государственной безопасности являлся союзно-республиканский Комитет государственной безопасности при СМ СССР. 5 июля 1978 г. он был преобразован в Комитет государственной безопасности СССР.

В 60-80е годы органы государственной безопасности имели огромное влияние, являлись органами поистине всеобъемлющего контроля, надзиравшими за деятельностью всего государственного аппарата, творческих союзов, церкви, вузов, милиции и даже армии. КГБ стал выполнять не свойственные ему функции, порой создавая на пустом месте громкие "процессы", ведя борьбу с интеллигенцией теми же средствами и методами, что и борьбу со шпионами, приравнивая, таким образом, советских граждан к действительным врагам Советского государства.

Начавшаяся в 1985 г. перестройка потребовала от органов госбезопасности принципиального обновления работы, критического осмысления прошлого опыта. В связи с данным КГБ СССР вместе с Прокуратурой СССР и Верховным судом СССР участвовал в реабилитации необоснованно репрессивных граждан. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 16 января 1989 г. "О дополнительных мерах по восстановлению справедливости в отношении жертв репрессий, имевших место в период 30-40-х и начала 50-х годов" все граждане (за исключением изменников Родины и карателей, нацистских преступников, участников бандитских формирований, фальсификаторов уголовных дел), привлекавшие-

ся к уголовной ответственности внесудебными органами, были реабилитированы. Вместе с министерствами и ведомствами КГБ привело рассекречивание многих материалов, доступ к которым был в свое время по разным причинам ограничен. В 1989 г. в составе КГБ СССР было создано новое подразделение - Управление по защите советского конституционного строя, упразднено образованное в 1967 г. Пятое управление, в задачи которого входила борьба с идеологическими диверсиями. Вновь созданное управление, в задачи которого призвано было противодействовать посягательствам зарубежных спецслужб на конституционные основы СССР, предупреждать и пресекать деятельность лиц, пытающихся насильственным путем свергнуть или изменить государственный строй СССР, участвовать в предотвращении массовых беспорядков, пресекать террористические и иные проявления насильственного характера, в т.ч. направленные на разжигание международной розни, бороться с организованной преступностью.

#### **4. Органы государственного контроля.**

Первой формой советского контроля был рабочий контроль. Но фабзавкомы контролировали главным образом капиталистическое производство. А с развитием советского государственного аппарата, национализацией предприятий возникла необходимость контроля над всем советским государственным аппаратом и производством.

В январе 1918 г. с целью искоренения бюрократической волокиты и создания более жизненных форм контроля была создана Центральная контрольная коллегия и местные учетно-контрольные коллегии при исполкомах Советов.

При этом и после образования наркомата деятельность органов государственного контроля сводилась к финансовому контролю и не отвечала общему назначению контроля.

К 1919 г. фактически существовали три системы контроля: Наркомат государственного контроля РСФСР, Ведомственный контроль (в наркоматах), рабочие контрольные инспекции.

Как известно, в годы гражданской войны значительно увеличился приток старых чиновников в государственный аппарат, которые заменяли рабочих и служащих, ушедших на фронт. Стоит отметить - они приносили с собой все недостатки, свойственные дореволюционному аппарату. Это создавало угрозу отрыва государственного аппарата от народных масс, развития в нем бюрократизма и волокиты.

7 февраля 1920 г. Наркомат государственного контроля был преобразован в Наркомат рабоче-крестьянской инспекции (НК



РКИ). Реорганизация преследовала цель "орабочения" и "окрестьянивания" (В.И. Ленин) наркомата.

Члены РКИ избирались на фабриках и заводах, на волостных и сельских собраниях. В составе наркомата создавались специальные отраслевые инспекции (военная, путей сообщения, продовольственная, финансовая, сельскохозяйственная и т.п.). Наркомат осуществлял контроль за мерой труда и мерой потребления. Следил за исполнением директив правительства. Стоит заметить, что он боролся с проявлениями бюрократизма и волокиты, помогал учреждениям искать наиболее рациональные формы управления.

Излагая в политическом "Завещании" свои соображения о судьбах социализма, В.И. Ленин уделил большое внимание органам контроля. Две статьи "Как нам реорганизовать Рабкрин" и "Лучше меньше, да лучше" содержали основные принципы перестройки органов контроля, как государственного, так и партийного. XII г. XIII съезды партии приняли специальные постановления о задачах органов контроля.

Реорганизация совпала с созданием союзного государства и включала в себя три мероприятия. В первую очередь, создание Наркомата рабоче-крестьянской инспекции (НК РКИ) СССР. НК РКИ СССР стал объединенным наркоматом, в союзных республиках продолжали действовать одноименные наркоматы. Во-вторых, слияние РКИ с Центральной контрольной комиссией партии, т.е. создание двуединого партийно- государственного контроля. В-третьих, сокращение штатного состава РКИ, укрепление ее кадрами коммунистов и пересмотр методов ее работы.

При этом уже на XIII съезде партии (май 1924 г.) и затем на XIV съезде партии (декабрь 1925 г.) разгорелись жаркие дискуссии о границах самостоятельности ЦКК-НК РКИ. На XIV съезде партии Н.К. Крупская выступила в защиту ЦКК как независимого органа: по мысли Ленина, ЦКК должна была избираться съездом, и ни один член ЦКК не мог быть членом ЦК партии. Ленин высказал мысль о необходимости присутствия известного числа членов ЦКК на каждом заседании. Стоит сказать - политбюро и о том, что они должны составить "сплоченную группу, которая, "не взирая на лица", должна будет следить за тем, чтобы ничей авторитет, ни генсека, ни кого-либо из других членов ЦК, не мог помешать добиться безусловной осведомленности и строжайшей правильности дел". Точка зрения Крупской не была поддержана. Более того, некоторые члены ЦКК (Н.М. Янсон, С. Гусев и др.) выступили в защиту генсека И.В. Сталина, утверждая, что никаких злоупо-



треблений властью с его стороны нет.

Вопрос о независимости ЦКК-НК РКИ неоднократно возникал и в последующие годы. В марте 1926 г. В. Куйбышев в записке в Стоит сказать - политбюро повествовал, что контрольные органы лишены "той независимости, которая, казалось бы, должна быть присуща им". Единственный путь он видел в том, чтобы "мысль Владимира Ильича реализовать до конца", т.е. чтобы контроль работал "невзирая на лица".

При этом даже существование такого мощного контрольного органа, как ЦКК-НК РКИ СССР, не убергло страну от негативных процессов, от нарушения принципов демократии, от возникновения культа личности.

В условиях формирования административно-командной системы управления органам контроля все чаще поручался контроль за выполнением партийных решений, проведение мероприятий по ужесточению партийной и государственной дисциплины, а другие задачи (например, совершенствование госаппарата) все больше отодвигались на второй план. ЦКК-НК РКИ мешала Сталину. На пути к установлению его неограниченной власти она была самым серьезным препятствием.

6 сентября 1940 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР комиссия была упразднена и вместо нее создан Наркомат государственного контроля СССР (союзно- республиканский), одновременно образовались НКГК в союзных республиках. На НКГК СССР возлагался контроль за исполнением решений правительства, контроль за учетом и расходованием государственных средств (эта функция раньше принадлежала Наркомфину). Его деятельность распространялась не только на государственные (как деятельность комиссии), но и на общественные и военные учреждения.

Коренная реорганизация контрольных органов проводилась после XX съезда партии. 23 августа 1957 г. Министерство государственного контроля было упразднено и

образована Комиссия советского контроля при СМ СССР.

По решению ноябрьского (1962 г.) Пленума ЦК КПСС был создан Комитет партийно-государственного контроля ЦК КПСС и СМ СССР, что означало соединение контроля партийного и государственного, создание системы единого, постоянно действующего контроля с широким участием в нем народных масс.

Комитет являлся союзно-республиканским органом, образовался в составе руководящих работников комитета и местных комитетов партгосконтроля, представителей профсоюзов, комсомо-

ла, печати, рабочих, интеллигенции. Создавались и республиканские комитеты партгосконтроля, краевые, областные и городские комитеты.

6 декабря 1965 г. Пленум преобразовал комитет в Комитет народного контроля при СМ СССР. 30 ноября 1979 г. был принят Закон СССР "О народном контроле в СССР". Комитет народного контроля СССР - союзно-республиканский орган, возглавлявший всю систему органов народного контроля. Стоит заметить, что он обеспечивал соблюдение действующего законодательства всеми органами народного контроля. Комитет образовывался Верховным Советом СССР сроком на 5 лет, его председатель входил в состав правительства СССР. Закон не включал Комитет народного контроля СССР в перечень подведомственных Совмину СССР комитетов. Вся структура и деятельность комитетов народного контроля строилась на общественных началах. Штатный аппарат комитетов был невелик, многие внештатные отделы, различные комиссии, бюро жалоб работали на общественных началах.

В 70-80-е годы государственный контроль превратился в громоздкую, плохо управляемую систему, развитие которой на протяжении десятилетий подчинялось интересам экономики, что вело к излишней специализации. Система стала неэффективной. Законом СССР 26 декабря 1990 г. КНК СССР был ликвидирован.

#### **4. Система органов судебного управления: структура, функции, компетенция. Советская юстиция в годы Великой Отечественной войны**

С началом Великой Отечественной войны деятельность всех судебных органов и органов юстиции была подчинена единой важнейшей задаче – задаче укрепления обороноспособности страны и обеспечения победы над немецко-фашистскими захватчиками. К существенным изменениям, коснувшимся судебной системы страны следует отнести расширение упрощенных форм судопроизводства, возрастание роли органов чрезвычайной юрисдикции, сужении коллегиальных начал в отправлении правосудия, ужесточение мер наказания, возникновение новых составов преступлений, за которые в мирное время уголовная ответственность не устанавливалась, и др.

Перестройка судебной системы началась в первые же дни войны. С принятием Указа Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении», была изменена подсудность военных трибуналов. Насколько была серьезная опас-

ность нависшая над страной видно из текста названного документа: «производить изъятие транспортных средств и иного необходимого для обороны имущества», «регулировать время работы учреждений», «запрещать въезд и выезд», «издавать обязательные для всего населения постановления, устанавливая за неисполнение наказание», «за неподчинение распоряжениям и приказам военных властей виновные подлежат уголовной ответственности по законам военного времени», «дела о преступлениях против обороны, общественного порядка и государственной безопасности передаются военным трибуналам», «военным властям предоставляется право передавать на рассмотрение военных трибуналов дела о спекуляции, злом хулиганстве и иным преступлениям, если это необходимо по обстоятельствам военного положения», «приговоры военных трибуналов кассационному обжалованию не подлежат». В развитие Указа «О военном положении» Президиум Верховного Совета СССР принимает Указ «Об утверждении Положения о военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении, и в районах военных действий». На основании ст. 57 Закона о судостроительстве СССР военные трибуналы действуют при военных округах, фронтах и морских флотах, при армиях, корпусах, иных воинских соединениях и военизированных учреждениях. Согласно этому положению, линейные суды железнодорожного и водного транспорта Народным комиссариатом юстиции СССР реорганизовываются в военные трибуналы соответствующих железных дорог и водных путей сообщения.

В связи с объявлением части территории СССР, в том числе и г. Москвы, на осадном положении и расширением подсудности военных трибуналов Народный комиссариат юстиции СССР и его органы на местах приступают к активному расширению численности военных трибуналов, а также к реорганизации народных и других общих судов в этих местностях, в военные трибуналы.

Как видно из архивных материалов, в условиях военного времени органы юстиции СССР занимаются не только организационными вопросами. Народный комиссариат юстиции СССР, продолжая оставаться центральным органом судебного управления, наделяется полномочиями дачи разъяснений военным трибуналам и общим судам о порядке применения норм уголовного закона, рассмотрению конкретных дел и др. Наглядной иллюстрацией тому служит директива Народного комиссара юстиции СССР и Прокурора СССР № 1096 от 31 июля 1942 г. «О квалификации действий командиров, комиссаров и политработников, привле-

ченных к суду за самовольное отступление с боевой позиции без приказа вышестоящих командиров и пропаганду дальнейшего отступления частей Красной армии, и сроках расследования этой категории дел». В нем предлагается действия командиров, комиссаров и политработников, привлеченных к суду за самовольное отступление с боевой позиции без приказа вышестоящих командиров, квалифицировать как измена Родине и отдавать под суд по ст. 58 (прим), п. «б» УК РСФСР. Действия лиц, преданных суду военного трибунала за пропаганду отступления частей Красной Армии и сдаче позиций врагам, предлагалось квалифицировать по ст. 58

(10) УК РСФСР. Другая совместная директива Народного комиссара юстиции СССР и Прокурора СССР № 0017/610с от 14 января 1943 г. была еще более жесткой. В ней под грифом строжайшей секретности обращается внимание военных прокуроров и председателей военных трибуналов на прекращение либерального отношения при утверждении приговоров, связанных с применением высшей меры наказания (ВМН). Как видно из этого документа, исключительность обращения к командованию дивизии, корпуса, военному совету армии, военному совету фронта для утверждения такого приговора превращается в правило, что, по мнению высшего руководства юстиции и прокуратуры, не дает возможности привести приговор к исполнению немедленно. Между тем автор статьи приходит к выводу, что вполне возможно такое обращение все же стало постепенно влиять на снижение количества приговоров, выносимых военными трибуналами о смертной казни, поскольку применение смертной казни с 1941 по 1945 гг. сократилось в общей сложности в 16 раз: во втором полугодии 1941 г. от общего числа вынесенных ими приговоров по 33,8% дел была применена высшая мера наказания; в первом полугодии 1942 года по 21% дел; во втором полугодии 1942 г. по 18,3%; в 1943-

1944 гг. по 7-8%; в первом полугодии 1945 г. по 5,1% дел.

Несмотря на подчинение всех своих функций на союзно-республиканском уровне главной задаче – разгрому врага и достижению победы, основные направления работы органов юстиции, как органов судебного управления, оставались неизменными как и в мирное время. Так, после введения в Москве осадного положения на управление Наркомюста РСФСР при Московском городском Совете депутатов трудящихся были возложены руководство и контроль за работой трибунала г. Москвы и его сессий, ревизия его деятельности, подбор кадров, финансирование, а также

дача соответствующих указаний по организации работы и других военных трибуналов. Весь ревизорский состав управления юстиции закреплялся за конкретными сессиями трибунала. Управлением юстиции широко практиковался созыв общегородских оперативных совещаний работников трибунала для анализа и изучения судебной практики. Для более оперативного решения организационных вопросов, своевременного ознакомления с судебной практикой других военных трибуналов такие совещания созывались ежемесячно либо через каждые две недели. В первые месяцы войны к подсудности народных судов, действовавших в районах военных действий и в местностях, объявленных на военном положении, были отнесены в основном лишь гражданские дела. Однако вскоре в их подсудность был передан и ряд уголовных дел, в соответствии с чем постепенно в местностях, объявленных на военном положении, была восстановлена прежняя сеть народных судов. Они рассматривали дела о спекуляции, хищении, растратах, прогулах, самовольном уходе с предприятий и учреждений, отказе или уклонении от уплаты налогов или от выполнения трудовых повинностей и др.

Таким образом, в условиях военного времени судебное управление осуществлялось в отношении двух видов судов: военных трибуналов и народных судов. По мере освобождения от врага советской территории, военные трибуналы вновь реорганизовываются в краевые (областные) и народные суды. Особого внимания требовали суды, которые должны были приступить к работе на территориях, освобожденных от врага. Для этого требовалось не только восстановить здания судов либо приспособить для этих целей другие, но и подыскать кадры судей и работников аппарата, обеспечить их всем необходимым, то есть создать элементарные условия для возобновления работы суда. Характерным примером такой деятельности является специальное постановление, принятое на заседании коллегии Наркомюста РСФСР 4 марта 1942 г. «Об организации работы судов в районах, освобожденных от немецких оккупантов, Московской и Калининской областей», с программой по созданию и организации работы судов на освобожденных территориях.

В годы Великой Отечественной войны общее руководство деятельностью краевых (областных) управлений юстиции, возлагалось на начальников управлений, которые утверждались народным комиссаром юстиции РСФСР. Тем самым была высоко поднята планка их персональной ответственности. Начальники управлений решали любые вопросы руководства народными су-

дами, однако при этом уделяя особое внимание работе с кадрами. Об этом наглядно свидетельствует постановление коллегии Наркомюста РСФСР от 17 января 1942 г. «О неотложных мероприятиях по подбору кадров и организации судебной работы в г. Москве, Московской, Ростовской, Калининской, Тульской, Орловской, Курской и Смоленской областях». Помимо этого Народный комиссариат юстиции СССР, проводя целевые проверки краевых (областных) управлений Наркомюста РСФСР, неоднократно указывал на персональную ответственность начальников управлений за правильный подбор и расстановку кадров в народных судах и военных трибуналах.

Еще одним важным направлением деятельности начальников управлений Наркомюста РСФСР при краевых (областных) Советах депутатов трудящихся в условиях военного времени была организация ревизий и проверок народных судов. Следует отметить, что на совещании актива Наркомюста РСФСР, состоявшемся незадолго до начала войны (апрель 1941 г.), отмечалось, что начальникам управлений Наркомюста РСФСР при краевых (областных) Советах депутатов трудящихся необходимо лично проводить ревизии судов, поскольку личное участие начальников управлений в организации и проведении ревизий высоко поднимает уровень проводимых проверок. Указывалось, что начальники управлений собственным примером должны показывать ревизорам, как правильно организовать и провести проверку, оказывать помощь народным судьям, как правильно составлять справку по ее результатам и разрабатывать мероприятия по улучшению работы судов. Такое требование центрального органа судебного управления исходило из того, что органы юстиции, особенно до войны, проводили ревизии судов недостаточно профессионально, что, в свою очередь, вызывало недовольство со стороны судей, и поэтому для повышения качества проводимых ревизий нередко органу юстиции обращались к помощи вышестоящих судов.

Несмотря на военное положение, центральные органы юстиции, как и в довоенный период, продолжают издавать различные приказы и указания по организации судебной деятельности и судебному управлению, обобщать судебную практику, давать указания по квалификации конкретных преступлений. И это помимо решений секретных заседаний коллегий и секретных приказов, в которых также давались народным судам указания и рекомендации по вопросам применения уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

Как известно буквально перед Великой Отечественной вой-

ной вышестоящие суды соответствующими приказами Наркомата юстиции СССР были полностью отстранены от судебного управления. Вместе с тем при проведении проверок по организации судебной деятельности постоянно требовалась помощь работающих судей, которые проводили такие проверки более профессионально, нежели работники органов юстиции. Для придания некоторой законности участию судей в таких проверках и ревизиях народных судов Наркомюст СССР издал директивное письмо от 20 августа 1943 г. № Д-39 «О привлечении членов Верховных Судов, областных, краевых и окружных судов к участию в проведении ревизий народных судов и оказанию им практической помощи». В нем начальникам управлений наркоматов юстиции предписывалось с согласия председателей соответствующих судов, привлекать членов этих судов к участию в ревизиях и оказанию практической помощи народным судам. К слову сказать, судьи крайне неохотно принимали участие в проводимых органами юстиции ревизиях, однако их участие значительно повышало качество таких проверок, а судьям оказывалась профессиональная помощь. Исходя из этого, автор статьи приходит к выводу, что такое привлечение судей вышестоящих судов к проверкам народных судов свидетельствует о возрождении у вышестоящих судебных органов элементов судебного управления.

Следует отметить, что военное положение страны вносит свои коррективы и в другие сферы судебного управления. Например, с изменением порядка комплектования военных трибуналов, некоторые функции судебного управления, которые ранее были у органов юстиции, предоставляются председателям военных трибуналов фронта. В частности, они получили право перемещать и отстранять от должности председателей и членов нижестоящих трибуналов.

В 1944 г. в составе Наркомюста СССР образуются два главных управления: военных трибуналов Советской Армии и Военно-Морского Флота и военных трибуналов железнодорожного и водного транспорта, а также управление военных трибуналов войск НКВД СССР и управление общих судов. Каждое из названных структурных подразделений наделяется конкретными полномочиями по организации деятельности указанных судов. Они имеют право проводить ревизии и проверки военных трибуналов и общих судов и, тем самым, обеспечивали исполнение общих директив Наркомюста СССР и Верховного Суда СССР.

Как видим, органы юстиции и вышестоящие суды проделали огромную работу по организации судебной деятельности в усло-



виях военного времени, созданию условий для разрешения уголовных и гражданских дел. Более того, на период военного времени пришлось разработать и ряд инструкций, регулирующих деятельность народных судов. В частности, в самый разгар Великой Отечественной войны (июль 1943 г.) была принята Инструкция по делопроизводству в народном суде. В результате в стране был введен единый порядок делопроизводства в судебной системе. В названной Инструкции определялся порядок ведения номенклатуры дел по различным направлениям деятельности, журналов учета работы суда, организация приема посетителей, порядок направления извещений и повесток, оформления дел, обращение к исполнению судебных решений, прием и учет кассационных протестов прокуроров и жалоб иных участников судебного процесса, прием жалоб на действия судебных исполнителей, порядок хранения вещественных доказательств и их уничтожение, порядок ведения архива и его списание, распределение обязанностей между работниками аппарата суда, отчеты судей перед избирателями и проводимой ими общественной работы и другая повседневная деятельность народного суда.

В военный период Коммунистическая партия будучи фактически обладателем верховной власти в стране продолжает максимально консолидировать в своих руках, в том числе, и функции руководства судебным управлением. Наглядной иллюстрацией тому является докладная записка начальника НКЮ РСФСР по Курганской области в секретариат Курганского обкома ВКП(б) «О работе народных судов Курганской области по делам, предусмотренным Указом Президиума Верховного Совета СССР от 15.04.1942 г.». В ней дается подробный отчет о деятельности народных судов Курганской области. В частности, указывается, что карательная политика, проводимая нарсудами, является выдержанной. Однако «имеется ряд фактов, свидетельствующих о том, что отдельными народными судьями проявляется либеральная позиция по отношению к колхозникам, уклоняющимся от работы, и недифференцированный подход к определению мер наказания», «необоснованное осуждение, нарушение процессуальных норм, неправильное применение закона и неосновательное оправдание виновных лиц», «качество работы народных судов является исключительно низким и требует срочного принятия мер для улучшения работы». Как видно из докладной, «в 1942 г. было обжаловано в судебную коллегия Курганского областного суда 124 приговора, а оставлено в силе всего 24,1%». В работе судов имеет место «грубое нарушение процессуальных сроков рассмот-



рения дел (из 822 изученных дел по 42% нарушены предусмотренные законом сроки), «нарушается Постановление СНК СССР и приказа НКЮ № 31 от 05.05.1942 года по исполнению приговоров. Из 654 обвинительных приговоров выполнено в срок всего 365». Отсюда следует, что используя номенклатурный принцип, руководители партийных организаций вмешиваются во все сферы деятельности судов, в том числе и процессуальную, что является прямым нарушением базового принципа невмешательства в судебную деятельность.

В заключении следует отметить, судебное управление в период Великой Отечественной войны, перестроенное адекватно условиям и задачам войны, действовало по-военному, функционировало в состоянии повышенной мобильности, оперативно, целенаправленно, решая вопросы организации судебной деятельности. «В целом все изменения системы управления страной в годы войны, – как пишет М.А. Сукиасян, – были продиктованы чрезвычайными обстоятельствами и, как показал опыт, были вполне адекватными тем условиям и задачам, которые приходилось решать руководству». В начале войны никто не мог предвидеть и предопределить такой положительный исход. Следовательно, административно-командная система государственного управления, частью которой являлось и судебное управление, все же имела свои положительные стороны и показала эти преимущества в чрезвычайных условиях войны.

### **Задания для самостоятельной работы**

#### **Тестовое задание**

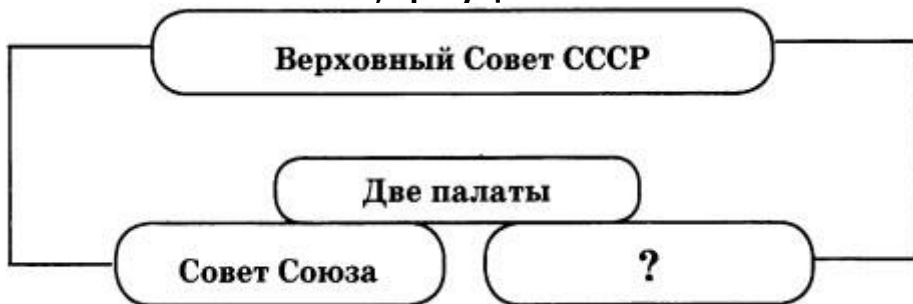
**1. В каком году КГБ принял участие в операции «Дунай» на территории Чехославакии?**

- 1) 1966
- 2) 1967
- 3) 1968
- 4) 1969

**2. Поводом для начала массовых политических репрессий в СССР в середине 1930-х гг. стало**

- 1) установление однопартийной системы в СССР
- 2) отстранение Л.Д. Троцкого от реальной власти
- 3) восстание моряков в Кронштадте
- 4) убийство С.М. Кирова

**3. Запишите название, пропущенное в схеме.**



**4. Расположите исторические события в хронологической последовательности.**

- 1) начало индустриализации в СССР
- 2) принятие Конституции, закрепившей построение в СССР социализма
- 3) образование СССР
- 4) расстрел наркома обороны, маршала М.Н. Тухачевского
- 5) создание Коминтерна

**5. Какие три положения из перечисленных характерны для советского общества 1930-х гг.? Запишите цифры, под которыми они указаны.**

- 1) фактические гарантии широких политических прав советских граждан
- 2) наличие однопартийной системы
- 3) отсутствие единой идеологии
- 4) формирование культа личности
- 5) массовые репрессии
- 6) наличие многопартийности

**6. Установите соответствие между событиями и датами.**

**События**

- А) осуждение маршала М.Н. Тухачевского и семи генералов
- Б) высылка Л.Д. Троцкого из СССР
- В) убийство С.М. Кирова
- Г) процесс «Право-троцкистского антисоветского блока».

Расстрел Л.Б. Каменева, И.И. Бухарина

**Даты**

- 1) 1925 г.

- 2) 1929 г.
- 3) 1934 г.
- 4) 1937 г.
- 5) 1938 г.

Запишите выбранные цифры под соответствующими буквами.

**7. В 1956 году сотрудники КГБ активно участвовали в подавлении восстания в какой и республик?**

- 1) Чехословакия
- 2) Венгрия
- 3) Болгария
- 4) Украина

**8. Запишите термин, о котором идёт речь.**

В 1930-х гг. внесудебные административные органы, состоящие из секретаря ЦК Компартии республики, прокурора республики (области, края) и начальника управления НКВД, назывались \_\_\_\_\_.

**9. Расшифруйте аббревиатуру КГБ и назовите период деятельности данного органа.**

**10. Какие функции осуществлял Комитет народного контроля СССР**

## **Тема 1.6. Советское государство и государственный аппарат в условиях кризиса социализма (конец 60-х – 80-е гг.)**

### **План**

1. Концепция "развитого социализма"
2. Бюрократический аппарат промышленных министерств и судьба реформы
3. Административно-политические органы
4. Комитет государственной безопасности СССР
5. Задания для самостоятельной работы

### **1. Концепция "развитого социализма"**

Развитой социализм - это стадия развития общества в СССР, о начале которой руководство Советского Союза заявило в 1967 году. Термин был употреблен генеральным секретарем ЦК КПСС Л.И. Брежневым, обращавшимся к гражданам по случаю 50-летней годовщины Октябрьской революции.

Авторы данной концепции представили положения, которые, по их мнению, подтверждались в советской действительности. Считалось, что СССР создал необходимую материально-техническую базу, социально-экономическое положение его граждан улучшалось, возможности для удовлетворения всех потребностей увеличивались. Партийные деятели полагали, что советское общество является сплоченной массой, в которой не происходит серьезных конфликтов. И, несмотря на периодические проблемы в решении национального вопроса, было заявлено об успешном достижении цели.

Концепция развитого социализма включала в себя широкую идеологическую работу. Повышалась роль научно-технического прогресса и трудовой дисциплины, заявлялось о росте народного благосостояния.

Для воплощения в жизнь теоретических идей в Советском Союзе начали проводить и новую аграрную политику. СССР был не только промышленным государством, но и сельскохозяйственным, поэтому авторы концепции заявляли о необходимости укрепления колхозов и совхозов, подъема сельского хозяйства и модернизации деревни.

Построение развитого социализма, по мнению теоретиков, было невозможным без перехода советских граждан к принципиально новому образу жизни, в основе которого должны были лежать обновленные постулаты, соответствующие историческому моменту. Считалось, что производственную сферу нужно организовать таким образом, чтобы она полностью удовлетворяла материальные нужды страны и ее населения. Планировалось формировать высокую духовность и мораль, дать каждому человеку возможности для всестороннего и гармоничного развития.

## **2. Бюрократический аппарат промышленных министерств и судьба реформы**

Рост числа министерств к 1957 г. свидетельствовал о необходимости приблизить управление к производству. Представлялось, что выйти из положения поможет иная система управления промышленностью: не отраслевая, а территориальная. На осно-

вании решений февральского Пленума ЦК КПСС 10 мая 1957 г. был принят Закон СССР "О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством". В нем говорилось, что "в настоящее время, когда в нашей стране имеется более 200 тысяч промышленных предприятий и 100 тысяч строек, нельзя конкретно и оперативно управлять производством из нескольких общесоюзных отраслевых министерств и ведомств. Назрела необходимость еще более расширить права союзных республик в области хозяйственного строительства, перенести центр тяжести оперативного руководства предприятиями и стройками на места в экономические административные районы". Этот принцип вводился главным образом в промышленности и строительстве, но практически он вызывал перестройку и других отраслей народного хозяйства.

Образование экономических административных районов было отнесено к компетенции высших органов государственной власти союзных республик. Верховные Советы республик в мае - июне 1957 г. создали 105 экономических районов: 70 - в РСФСР, 11 - в УССР, 9 - КазССР, 4 - в УзССР и по одному в остальных республиках. В основу районирования положено было административно-территориальное деление и сложившиеся экономические особенности отдельных районов. При этом было ликвидировано в общей сложности 141 общесоюзное, союзно-республиканское и республиканское министерство. Численность хозяйственного аппарата сократилась на 56 тыс. чел., экономия заработной платы составила 600 млн. рублей в год.

В деле управления промышленностью центр тяжести был перенесен на места. Совнархозы (в отличие от министерств) - это коллегиальные органы, осуществляющие руководство многими отраслями на определенной территории. В подчинение совнархозов были переданы промышленные предприятия общегосударственного значения, тресты, стройки и другие производственные объединения, находившееся на территории данного экономического района.

Сначала совнархозы создавались в небольшом составе: председатель, заместитель, руководящие работники совнархоза (11-15 чел.). В 1960 г. состав совнархозов пополнился руководителями крупнейших предприятий и строек, подведомственных СНХ.

Аппарат совнархозов строился в основном по отраслевому принципу, но создавались и функциональные отделы.

К 1960 г. промышленность достигла больших успехов, зна-

чительно повысились все качественные показатели производства, ежегодное увеличение национального дохода за 1959-1960 гг. составило 8 % .

Законом 1957 г. устанавливалось, что СНХ в своей деятельности подчиняются непосредственно Совмину своей республики. Однако на практике это положение оказалось неприемлемым для республик, в которых было большое количество совнархозов. В них было решено образовать республиканские СНХ. В 1960 г. такие СНХ были созданы в РСФСР, УССР и КазССР.

В конце 1962 г. было проведено укрупнение совнархозов: вместо 105 стало 43. 24 ноября 1962 г. был образован Совет народного хозяйства СССР.

13 марта 1963 г. был образован Высший совет народного хозяйства СССР (ВСНХ) как общесоюзный орган руководства промышленностью и строительством.

За 1957- 1960 гг. в результате деятельности совнархозов ускорился процесс воспроизводства. Однако в последующие четыре года рост производства прекратился и начали выявлять недостатки этой системы. Основное направление было определено правильно - децентрализация и демократизация управления хозяйством. Территориальная система управления позволяла сократить управленческий аппарат, расширяла возможности кооперирования, но она сдерживала развитие отраслевой специализации, имеющей большое значение для технического прогресса. Эта система управления имела и недостатки.

Они заключались в следующем.

Во-первых, не было единого центра руководства каждой отраслью, т.к. совнархозам подчинялись лишь отдельные предприятия. Было необходимо создать звено, сочетающее преимущества отраслевого и территориального развития промышленности. Им стали государственные производственные комитеты при правительстве СССР, начавшие возникать еще в 1957 г.

Во-вторых, руководство научно-исследовательскими и проектно-конструкторскими организациями оказалось оторванным от производства.

В-третьих, система совнархозов породила местничество. Это выражалось в том, что при распределении своей продукции любой совнархоз в первую очередь снабжал предприятия "своего" района, причем снабжал иногда с большим резервом. Межсовнархозовские и межреспубликанские поставки часто срывались.

С другой стороны, если совнархоз испытывал дефицит в ка-

кой-либо продукции (а порой это происходило из-за срыва поставок), он стремился наладить производство этой продукции в своем районе, что могло обойтись дороже, но гарантировало выполнение планов в срок.

Все эти отрицательные стороны управления промышленностью по территориальному принципу, пытались устранить путем создания государственных производственных комитетов, являвшихся координирующими общесоюзными органами отраслевого характера. В 1957-1960 гг. они были созданы почти во всех наиболее важных отраслях промышленности. Но это была полумера. Не имея достаточных прав, они фактически стали консультативными органами, оторванными от предприятий.

Неудача с совнархозами вызвала принятие в середине 60-х годов ряда решений, осуждавших волюнтаризм и администрирование в руководстве народным хозяйством.

Хозяйственная реформа 1965 г. была самой крупной за весь послевоенный период попыткой перестройки экономики в соответствии с требованиями времени.

Сентябрьский Пленум ЦК КПСС 1965 г. подвел итоги развития промышленности за семь лет и наметил план перехода к отраслевому принципу руководства промышленностью. Упразднены ВСНХ СССР, СНХ СССР, республиканские СНХ и СНХ экономических административных районов. Были образованы 29 общесоюзных и союзно-республиканских министерств СССР. К концу 1975 г. насчитывалось 35 промышленных министерств. Стержнем нового политического курса и хозяйственной реформы 1965 г. были идеи долгосрочного и постепенного совершенствования социализма и курс на стабильность управленческих структур. В то же время реформа исходила из утопичной идеи, что в стране возможно осуществить коренные экономические преобразования, не затрагивая социальную и политическую системы общества, не перестраивая механизм партийного руководства.

Первые два года хозяйственной реформы дали значительный эффект, но реформа не пошла в глубь, не затронула основ хозяйственного механизма. Коснувшись в первую очередь предприятий (хотя и здесь она не сделала трудовые коллективы главной силой реформы), она не затронула верх "пирамиды" - министерства, централизацию управления, административно-командный аппарат. Реформа сдавала одну позицию за другой: ограничивались права предприятий, участились корректировки планов, усиливался диктат центра. Изменение политической ситуации в стране (XXIII съезд партии) существенно сузило возмож-

ности развития реформы, а затем она и вовсе была свернута.

Попытки спасти реформу предпринимались еще дважды - в 1973 и в 1979 гг. Осуществление реформы потребовало определить правовое положение министерств СССР. 10 июля 1967 г. Совмин СССР утвердил постановление "Общее положение о министерствах СССР".

Министерство СССР отвечало за всю отрасль, в том числе и за положение дел на предприятиях, подведомственных республиканским министерствам. В связи с этим приказы и инструкции министерства СССР были обязательны для исполнения министерствами республик, кроме того, коллегия министерства СССР имела право обсуждать доклады министров республик.

К началу 80-х годов управленческий аппарат вырос до громадных размеров и практически стал диктовать свою волю в экономике и в политике. "Именно ведомства и другие управленческие структуры держали в руках исполнение принятых решений, своими действиями или бездействиями определяли чему быть, а чему нет. Советы, а во многом и партийные органы оказывались не в состоянии контролировать напор ведомственных интересов". Многочисленные факты, когда местные ведомственные интересы вступали в противоречие с общегосударственными. Хозрасчетные права и самостоятельность предприятий все более ущемлялись, экономические методы подменялись администрированием. Блокада и свертывание хозяйственной реформы 1965 г. были проявлением механизма торможения.

Следствием этого стала отрицательная динамика важнейших экономических показателей. Темпы роста национального дохода составляли в восьмой пятилетке 41 % , в девятой - 28, в десятой - 21, в одиннадцатой - 17 % , а рост производительности труда соответственно 85, 25 и 17 %. Народное хозяйство по-прежнему развивалось по экстенсивному пути. Каждое седьмое промышленное предприятие в 1987 г. было убыточным.

### **3. Административно-политические органы**

Коренная реорганизация контрольных органов проводилась после XX съезда партии.

23 августа 1957 г. Министерство государственного контроля было упразднено и образована Комиссия советского контроля при СМ СССР. По решению ноябрьского (1962 г.) Пленума ЦК КПСС был создан Комитет партийно-государственного контроля ЦК КПСС и СМ СССР, что означало соединение контроля партийного



и государственного, создание системы единого, постоянно действующего контроля с широким участием в нем народных масс.

Комитет являлся союзно-республиканским органом, образовался в составе руководящих работников комитета и местных комитетов партгосконтроля, представителей профсоюзов, комсомола, печати, рабочих, интеллигенции. Создавались и республиканские комитеты партгосконтроля, краевые, областные и городские комитеты.

6 декабря 1965 г. Пленум преобразовал комитет в Комитет народного контроля при СМ СССР. 30 ноября 1979 г. был принят Закон СССР "О народном контроле в СССР". Комитет народного контроля СССР - союзно-республиканский орган, возглавлявший всю систему органов народного контроля. Он обеспечивал соблюдение действующего законодательства всеми органами народного контроля. Комитет образовывался Верховным Советом СССР сроком на 5 лет, его председатель входил в состав правительства СССР. Закон не включал Комитет народного контроля СССР в перечень подведомственных Совмину СССР комитетов. Вся структура и деятельность комитетов народного контроля строилась на общественных началах. Штатный аппарат комитетов был невелик, многие внештатные отделы, различные комиссии, бюро жалоб работали на общественных началах.

В 70-80-е годы государственный контроль превратился в громоздкую, плохо управляемую систему, развитие которой на протяжении десятилетий подчинялось интересам экономики, что вело к излишней специализации. Система стала неэффективной. Законом СССР 26 декабря 1990 г. КНК СССР был ликвидирован.

#### 4. Комитет государственной безопасности СССР

**Комитет государственной безопасности СССР** — центральный союзно-республиканский орган государственного управления Союза Советских Социалистических Республик в сфере обеспечения государственной безопасности, действовавший с 1954 по 1991 год.

Основными функциями КГБ были внешняя разведка, контрразведка, оперативно- розыскная деятельность, охрана государственной границы СССР, охрана руководителей КПСС и Правительства СССР, организация и обеспечение правительственной связи, а также борьба с национализмом, инакомыслием, преступностью и антисоветской деятельностью. Также в задачу КГБ входило обеспечение Центрального комитета КПСС (до 16 мая

1991 года) и высших органов государственной власти и управления СССР информацией, затрагивающей государственную безопасность и оборону страны, социально-экономическое положение в Советском Союзе и вопросы внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности советского государства и Коммунистической партии.

В систему КГБ СССР входили:

- четырнадцать республиканских комитетов государственной безопасности на территории республик Союза ССР;
- местные органы государственной безопасности в автономных республиках, краях, областях, отдельных городах и районах, военных округах, соединениях и частях армии, флота и внутренних войск, на транспорте;
- пограничные войска;
- войска правительственной связи;
- органы военной контрразведки;
- учебные заведения и научно-исследовательские учреждения;
- а также так называемые «первые отделы» советских учреждений, организаций и предприятий.

В разные годы КГБ имел разные официальные наименования и статус в системе центральных органов государственного управления:

Полное наименование	Аббревиатура	Статус	Годы
«Комитет государственной безопасности при Совете Министров СССР»	КГБ	ведомство с правами министерства	13 марта 1954 — 5 июля 1978
«Комитет государственной безопасности СССР»	КГБ СССР	государственный комитет	5 июля 1978 — 3 декабря 1991

Инициатива выделения «оперативно-чекистских управлений и отделов» Министерства внутренних дел СССР в самостоятельное ведомство приписывается министру внутренних дел Сергею Круглову, который 4 февраля 1954 года подал официальную записку с соответствующим предложением в Центральный комитет КПСС. Предложения Круглова были обсуждены на заседании Президиума ЦК КПСС 8 февраля 1954 года и полностью одобрены, за исключением того, что из предложенного министром названия — «Комитет по делам государственной безопасности при Совете

Министров СССР» — было убрано «по делам».

Месяц спустя Указом Президиума Верховного Совета СССР от 13 марта 1954 года был образован Комитет государственной безопасности при Совете Министров СССР. В состав нового комитета вошли выделенные из Министерства внутренних дел СССР управления, службы и отделы, занимавшиеся вопросами обеспечения государственной безопасности. Председателем комитета был назначен бывший первый заместитель министра внутренних дел СССР генерал-полковник И. А. Серов.

Примечательно, что КГБ был образован не в качестве центрального органа государственного управления, каковым являлись его предшественники — МГБ и МВД СССР — а всего лишь в статусе ведомства при Правительстве СССР. По мнению некоторых историков, причиной понижения статуса КГБ в иерархии органов государственного управления было стремление партийной и советской верхушки страны лишить органы госбезопасности самостоятельности, целиком подчинив их деятельности аппарату коммунистической партии. Тем не менее, председатели КГБ назначались на должность не приказами председателя Совета Министров СССР, как это было принято для руководителей ведомств при правительстве страны, а Указами Президиума Верховного Совета СССР, как это делалось для министров и председателей государственных комитетов.

### ***1950-е годы***

Практически сразу же после своего образования, КГБ подвергся крупной структурной реорганизации и сокращению численности сотрудников в связи с начавшимся после смерти И.В. Сталина процессом десталинизации общества и государства. Из рассекреченных документов Государственного архива Российской Федерации стало известно, что в 1950-е годы численность личного состава КГБ была сокращена более чем на 50 процентов по сравнению с 1954 годом. Было упразднено более 3,5 тысяч городских и районных аппаратов, объединены некоторые оперативные и следственные подразделения, ликвидированы и объединены в единые следственные аппараты следственные отделы и отделения в оперативных подразделениях. Значительно была упрощена структура особых отделов и органов КГБ на транспорте. В 1955 году было дополнительно сокращено более 7,5 тысяч сотрудников, в то время как около 8 тысяч офицеров КГБ были переведены на положение гражданских служащих.

В 1956 году сотрудники КГБ активно участвовали в подавлении восстания в Венгрии и преследовании его участников.

Председатель КГБ И.А.Серов вместе с заместителем начальника Генштаба М.С.Малининым выезжали в сопровождении руководителей ЦК КПСС в Будапешт для оценки сложившейся в Венгрии ситуации. В ходе операции «Вихрь», план которой был разработан министерством обороны СССР, сотрудниками КГБ был арестован министр обороны Венгрии генерал-лейтенант Пал Малетер. Это позволило нейтрализовать венгерское военное руководство и обеспечить успех советских артиллерийских, танковых и пехотных подразделений в быстром подавлении мятежа и восстановлении в Венгрии советского режима, лояльного СССР. В первые дни после подавления восстания, при содействии сотрудников КГБ спецслужбами Венгрии было арестовано около 5 тысяч венгров — активистов венгерских партий, военнослужащих и студентов — 846 из которых были отправлены в советские тюрьмы. По отдельным оценкам, около 350 человек из числа арестованных были позднее казнены, включая премьер-министра Венгрии Имре Надя. За участие в операции по подавлению восстания, председатель КГБ Серов был награждён орденом Кутузова 1-й степени. Следует отметить активную роль в подавлении восстания посла СССР в Венгрии Ю.В.Андропова; этот опыт Андропову пригодился позднее, когда будучи председателем КГБ ему пришлось руководить действиями сотрудников советских органов госбезопасности в ходе Операция «Дунай» в Чехословакии в 1968 году.

После перевода И. А. Серова на должность начальника Главного разведывательного управления, 25 декабря 1958 года председателем КГБ был назначен бывший заведующий отделом партийных органов ЦК КПСС по союзным республикам А. Н. Шелепин, который провёл серию кардинальных преобразований в аппарате КГБ с целью упрощения его структуры и сокращения численности сотрудников.

9 апреля 1959 года, спустя пять лет после образования КГБ, в режиме строгой секретности было утверждено «Положение о Комитете государственной безопасности при Совете Министров СССР», в котором был закреплён статус Комитета государственной безопасности в качестве ведомства при правительстве страны с правами министерства, а также была установлена подчинённость КГБ Президиуму ЦК КПСС и Правительству СССР.

КГБ продолжил практику своих предшественников — Бюро № 1 МГБ СССР по диверсионной работе за рубежом под руководством П. А. Судоплатова и Бюро № 2 по выполнению спецзаданий на территории СССР под руководством В. А. Дроздова — в области проведения так называемых «активных действий», под кото-

рыми подразумевались акты индивидуального террора на территории страны и за границей в отношении лиц, которые квалифицировались партийными органами и советскими спецслужбами как «наиболее активные и злобные враги Советского Союза из числа деятелей капиталистических стран, особо опасных иностранных разведчиков, руководителей антисоветских эмигрантских организаций и изменников Родины». Проведение подобных операций было возложено на Первое главное управление КГБ. Так, в октябре 1959 года агентом КГБ Богданом Сташинским был убит в Мюнхене лидер украинских националистов Степан Бандера. Такая же участь постигла другого лидера ОУН — Л. Ребета. Ранее, в 1957 году была совершена попытка ликвидации бывшего советского разведчика Н. Хохлова, который остался на Западе после того, как выступил с публичным заявлением о планировавшемся убийстве одного из лидеров НТС Георгия Околовича. Хохлов был отравлен с помощью радиоактивного изотопа (таллия или полония), однако выжил.

### ***1960-е годы***

В декабре 1961 года по инициативе первого секретаря ЦК КПСС Н.С.Хрущёва, А.Н.Шелепин был переведён на партийную работу в должности секретаря ЦК КПСС. Руководство КГБ принял В. Е. Семичастный, бывший коллега Шелепина по работе в ЦК ВЛКСМ. Семичастный продолжил политику его предшественника по структурной реорганизации КГБ. В главное управление внутренней безопасности и контрразведки (2-е главное управление) были влиты 4-е, 5-е и 6-е управления КГБ. Под крыло 7-го управления, занимавшегося охраной дипломатического корпуса и наружным наблюдением, перешли соответствующие функциональные подразделения 2-го главного управления. 3-е главное управление было понижено до статуса управления.

Соответствующие структурные изменения произошли и в органах КГБ союзных и автономных республик, в краях и областях. В 1967 году аппараты уполномоченных в городах и районах были реорганизованы в городские и районные отделы и отделения КГБ—УКГБ—ОКГБ. В результате сокращения многочисленных структурных звеньев, аппарат Комитета государственной безопасности стал более оперативным, в то время как создание в 1967 году по инициативе нового председателя КГБ Ю.В.Андропова пятого управления для борьбы с диссидентами сделало КГБ более подготовленным для борьбы с противниками советского строя в последующие два десятилетия.

В 1968 году КГБ принял участие в операции «Дунай» на

территории Чехословакии, проводившейся с целью смены политического руководства страны и установления в Чехословакии лояльного СССР режима. Задача сотрудников КГБ заключалась в оказании помощи советским десантникам и работникам чехословацких органов госбезопасности в аресте и вывозе в СССР руководителей коммунистической партии и правительства Чехословакии. Через несколько дней после начала операции, 25 августа 1968 года, на Красной площади в Москве группой советских диссидентов была проведена демонстрация протеста против вторжения в Чехословакию советских войск и вооружённых сил Варшавского договора. Участники демонстрации были арестованы сотрудниками милиции и КГБ и преданы суду по обвинению в «организации и активном участии в групповых действиях, нарушающих порядок», и в распространении клеветнических измышлений, порочащих советский общественный и государственный строй. Большинство участников демонстрации были приговорены к различным срокам тюремного заключения и ссылке «в отдалённые районы страны», а по судебным делам Н. Горбаневской и В. Файнберга были сфабрикованы медицинские заключения о признании подсудимых невменяемыми с их отправкой на принудительное лечение в психиатрические больницы специального типа.

### ***1970—1980-е годы***

Под руководством Ю. В. Андропова в должности председателя КГБ в период с 1967 по 1982 год, органы госбезопасности существенно укрепили и расширили свой контроль над всеми сферами жизни государства и общества. Усилилось их политическое влияние в партийной номенклатуре (Андропов был избран членом Политбюро ЦК КПСС, затем секретарём ЦК партии и впоследствии занял высший партийный пост генерального секретаря ЦК КПСС), повысилась позиция КГБ в системе органов государственного управления — 5 июля 1978 года КГБ был преобразован из ведомства при Совете Министров СССР в центральный орган государственного управления СССР с правами государственного комитета и переименован в Комитет государственной безопасности СССР (КГБ СССР), что, впрочем, не затронуло систему и структуру органов государственной безопасности.

К концу 1991 года Комитет государственной безопасности СССР прекратил свое существование. Официальной датой упразднения КГБ СССР считается 3 декабря 1991 года — дата принятия не предусмотренным Конституцией СССР Советом Республик Верховного Совета СССР закона № 124-Н «О реорганизации органов государственной безопасности», на основании которого ликвида-

ция КГБ как органа государственного управления была узаконена. Согласно п. 2 ст. 113 Конституции СССР принятие решения об упразднении КГБ находилось в компетенции всего Верховного Совета СССР, а не только одной из его палат (тем более, не предусмотренной Основным Законом СССР). Верховный Совет СССР до прекращения существования СССР 26 декабря 1991 года не изъясил упоминание о КГБ из Закона СССР от 16.05.1991 N 2159-1 «Об органах государственной безопасности в СССР»

### **Задания для самостоятельной работы**

#### **Тестовое задание**

**1. Какое из названных положений характеризует конституцию СССР 1977 г.?**

- а) В СССР построено развитое социалистическое общество.
- б) Введено положение о гражданах лишенных гражданских прав.
- в) В СССР осуществлен переход от социализма к капитализму.

**2. Наиболее важной внешнеполитической акцией СССР в конце 1980-х гг.**

**является**

- а) Вывод советских войск из Афганистана.
- б) Урегулирование Карибского кризиса.
- в) Подписание Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе.
- г) Нормализация отношений с Югославией.

**3. Чем завершилась «пражская весна»?**

- а) Поражением реформистского течения в Коммунистической партии Чехословакии.
- б) Приходом к власти в Чехословакии оппозиционных коммунистам политических сил.
- в) Роспуском Организации Варшавского договора.
- г) Распадом Чехословакии на Чехию и Словакию.

**4. Идею «совершенствования развитого социализма» выдвинул**

- а) Л.И. Брежнев
- б) Ю.В. Андропов
- в) К.У. Черненко
- г) В.М. Молотов

**5. В экономике СССР ведущую роль играл(а)**

- а) легкая промышленность
- б) аграрный сектор
- в) военно-промышленный комплекс
- г) сфера услуг

**6. Что из названного относится к результатам внешнеполитического курса Л.И.Брежнева?**

- а) Ухудшение отношений с Югославией.
- б) Роспуск Совета экономической взаимопомощи.
- в) Подписание Хельсинских соглашений по безопасности и сотрудничеству в Европе.

**7. Правозащитников в СССР называли**

- а) Космополитами
- б) Диссидентами
- в) Репатриантами
- г) Антифашистами

**8. Найдите дату принятия третьей Конституции СССР:**

- а) 7 октября 1977
- б) 12 декабря 1979
- в) 24 февраля 1980
- г) 12 декабря 1993

**9. Кто правил в середине 60 – 80 х гг. XX века?**

- а) Хрущев
- б) Брежнев
- в) Косыгин

**10. Какую должность занимал А. Н Косыгин?**

- а) Председатель Совета Министров СССР.
- б) Президент СССР.
- в) Генеральный Секретарь ЦК КПСС.



## условиях «перестройки» (1985 – 1991 гг.)

### План

- 1. Проблемы организации власти и управления к середине 80-х гг*
- 2. Закон 1 декабря 1988 г. "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР" и "О выборах народных депутатов СССР"; 14 марта 1990 г. "Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР"*
- 3. Структура органов государственной власти*
- 4. Органы по руководству проведением рыночных реформ, Государственный совет по экономической реформе. Причины создания, функции*
- 5. Задания для самостоятельной работы*

### **1. Проблемы организации власти и управления к середине 80-х гг**

Пришедшее к власти в 1985 г. новое руководство Советского Союза во главе с М.С. Горбачевым столкнулось с проблемой продолжающегося ухудшения социально-экономического положения в стране в сравнении с развитыми капиталистическими странами. В этих условиях оно выбрало путь реформирования социализма, который выразился в пересмотре исторически сложившихся политических и экономических догматов социализма.

Начавшиеся реформы основывались на устранении идеологического диктата КПСС и проводились в условиях демократизации отношений внутри самой КПСС. Демократизация внутривнутрипартийных отношений привела к отказу от важнейшего принципа партийного строительства — партийного единства.

Отсутствие единства в партии привело к фактической невозможности жесткого руководства со стороны партийных органов государством и обществом еще до того, как соответствующая статья Конституции была отменена.

В обществе свободно и открыто, в том числе и на страницах печати, начинают обсуждаться актуальные вопросы общественной и государственной жизни, наиболее драматические и сложные периоды нашей истории. Отменяется цензура. Появляются новые газеты, журналы и другие издания, а впоследствии телевизионные и радиовещательные организации и программы.

Формируются общественные движения и политические партии. Возрождается многопартийность. Власти перестали чинить препятствия гражданам, выражающим оппозиционные мнения путем различных общественных акций: демонстраций, митингов, пикетирований и т.д. Реабилитируются диссиденты.

Перестройка внутри страны опиралась на перестройку внешней политики, которая выразилась в поисках путей, ведущих к прекращению конфронтации с западными странами, в основе которой лежали: идеологическая несовместимость государств с противоположным общественно-экономическим строем, несовпадение их позиций, взглядов, подходов в решении важнейших международных и региональных проблем, а также глобальное военное и политическое противостояние двух систем, представляющих собой объединенные в соответствующие военные, политические, экономические и финансовые международные организации страны социализма и их союзники и друзья, с одной стороны, и страны Запада вместе со своими друзьями и союзниками, с другой стороны.

Для прекращения конфронтации и установления доверительных отношений с Западом необходимо было отказаться от антибуржуазной идеологии и допустить развитие рыночных отношений внутри страны, а во внешней политике - решить, во-первых, вопрос о Германии, во-вторых, проблему общеевропейской и глобальной безопасности и, наконец, в-третьих, отказаться от поддержки на государственном уровне мирового коммунистического движения и борьбы государств и народов, имеющих социальную окраску.

Внешняя политика СССР последних лет его существования и реализовывалась в этом направлении.

Ее результатом становится ликвидация социалистического военно-политического блока и экономического союза, что выразилось в роспуске Организации Варшавского Договора, Совета Экономической Взаимопомощи и целого ряда других организаций.

Уходит в прошлое разделение мира на два лагеря, возглавляемых двумя великими державами - СССР и США, и прекращается конфронтация между ними - "холодная война".

### ***Изменения в государственном строе***

Важнейшим направлением реформирования социализма в СССР была объявлена его демократизация. В отношении государственного строя это должно было обеспечить создание основ правового государства и решить следующие проблемы:

- 1) поднять авторитет и эффективность государственных органов. Провести изменение структуры государственного механизма, нацеленное на усиление представительных органов власти, создать им условия для реального осуществления законодательной власти, решить вопрос о высшем руководстве страны и установить легальный путь замещения высшего поста в государстве;
- 2) создать демократический механизм выборов: отказаться от партийного диктата при проведении выборов, обеспечить свободное выдвижение кандидатов и выборы из нескольких кандидатов;
- 3) отказаться от формального права руководства государственными органами соответствующими партийными организациями;
- 4) повысить роль судебной власти, сделать ее более независимой, создать механизм судебной защиты режима законности.

Малая эффективность преобразований 1986—1988 гг. подвела реформаторское руководство партии и государства к мысли о необходимости более глубоких изменений общественно-экономического уклада. Очевидным показалось, что такие изменения должны осуществляться представительными органами власти, более широко отражающими преобладающее общественное мнение. Одновременно это предполагалось сочетать с повышением профессионализма законодателей.

С этой целью на партийной конференции принимается решение о новой структуре государственной власти в СССР. Соответствующие изменения в Конституцию были внесены Верховным Советом СССР 1 декабря 1988 г.

Вводилась двухуровневая система высших представительных органов власти. Двухуровневая структура представительных органов власти в лице Съездов народных депутатов и Верховного Совета рассматривалась как реализация идеи совмещения достоинств профессиональной законодательной деятельности парламента с широким участием в формировании политики представителей населения, не порывающих со своей средой, т.е. реально представляющих повседневные нужды широких слоев граждан страны.

Съезд народных депутатов СССР становится высшим органом государственной власти в стране. Этот орган наделялся полнотой власти, имея право принять к рассмотрению любой вопрос.

Съезд состоял из 2250 депутатов, третья часть из которых (750 человек) избиралась по территориальным округам с прибли-

зительно одинаковым количеством избирателей, другая треть (750 депутатов от национально-государственных образований СССР) избиралась по национально-территориальным округам с нормой представительства: 32 депутата от союзной республики, 11 депутатов от автономной республики, 5 депутатов от автономной области и 1 депутат от автономного округа, а третья часть (750 депутатов) избиралась от общественных организаций на их высших форумах. При этом по 100 мест выделялось для представителей от КПСС, профсоюзов и кооперативных организаций, по 75 - для депутатов от ВЛКСМ, организаций женщин, ветеранов, объединений научных работников и творческих союзов и от общественных объединений, имеющих общесоюзные структуры, среди которых, например, были представлены Общество борьбы за трезвость. Общество филателистов и многие другие.

## **2. Закон 1 декабря 1988 г. "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР" и "О выборах народных депутатов СССР"; 14 марта 1990 г. "Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР"**

При этом кардинально меняется избирательное законодательство.

Новый Закон о выборах, принятый **1 декабря 1988 г.**, предусматривал возможность свободного выдвижения неограниченного количества кандидатов, в том числе от общественных объединений и собраниями избирателей по месту жительства, и проведение выборов на альтернативной основе в условиях нескольких кандидатов.

Проведенные в 1989 г. на основе этого Закона выборы депутатов Съезда народных депутатов СССР были первыми демократичными выборами, а не референдумом о поддержке руководящей и направляющей роли партии в советском обществе. Первый Съезд народных депутатов СССР проходил с 25 мая по 9 июня 1989 г.

Всего Съездов было 5 — последний состоялся 3—5 сентября 1991 г. С деятельностью Съезда связано начало осуществления коренных преобразований общественного строя, государства и права.

Верховный Совет СССР. В соответствии с изменениями в Конституции Верховный Совет СССР потерял роль органа, олицетворяющего полновластие Советов. Теперь он становится посто-

янно действующим высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом власти в стране.

В этой связи ему передается ряд полномочий, ранее принадлежавших Президиуму Верховного Совета СССР и Совету Министров СССР, что значительно увеличивает роль представительных органов в реальном осуществлении власти в стране.

Верховный Совет по-прежнему состоял из двух равноправных палат, сохранивших прежние названия и выбиравшихся Съездами народных депутатов. Палаты имели одинаковую численность - по 271 депутату каждая (всего 542 делегата). Палаты избирались на съезде по определенным правилам.

Совет Национальностей избирался от депутатов, избранных на съезд от национально-территориальных округов и от общественных организаций, по норме: 11 депутатов от союзной республики, 4 депутата - от автономной республики, 2 депутата - от автономной области и 1 депутат - от автономного округа. Верховный Совет созывался два раза в год на сессии протяженностью 3-4 месяца.

Длительное время фактическим руководителем в СССР являлся глава КПСС. Начиная с Л.И. Брежнева, руководитель КПСС одновременно занимал и высший пост в государстве. Процесс отделения КПСС от государства поставил вопрос о руководителе государства и механизме замещения этой должности.

**14 марта 1990 г.** Съезд народных депутатов учреждает пост Президента СССР. Президент - это высшее должностное лицо — глава государства.

Первый президент М.С. Горбачев избирался на Съезде народных депутатов 15 марта 1990 г., однако предусматривалось впоследствии выборы президента производить всенародным голосованием.

На должность президента мог быть избран гражданин СССР в возрасте от 35 до 65 лет. Одно и то же лицо не могло занимать этот пост более двух сроков. Срок полномочий президента составлял 5 лет.

Президент обладал достаточно широкими правами. Он являлся гарантом соблюдения прав и свобод граждан, Конституции и законов СССР, обладал законодательной инициативой и правом вето, преодолеваемого большинством Верховного Совета в 2/3 голосов каждой из палат, принимал участие в формировании правительства и назначении на высшие должности в государстве.

На президента возлагалось принятие мер по охране сувере-

нитета СССР и союзных республик. Он координировал деятельность всех государственных органов по обеспечению обороны страны, являлся Верховным Главнокомандующим, имел право объявлять мобилизацию, состояние войны, военное положение, чрезвычайное положение, президентское правление.

При президенте создается Президентский совет, который нацеливался на выработку политической линии взамен бывших партийно-государственных структур. Создается новый орган - Совет Федерации.

Впоследствии изменениями Конституции СССР от 26 декабря 1990 г. полномочия Президента СССР расширяются. Теперь ему непосредственно подчиняется правительство, которое переименовывается из Совета Министров в Кабинет министров СССР и является исполнительным и распорядительным органом Союза ССР. Президент получил право назначать членов Кабинета министров и отменять его акты. Учреждается пост вице-президента. Упраздняется Президентский совет, место которого занимает учрежденный Совет Безопасности СССР.

Исполнительно-распорядительная власть осуществляется Советом Министров, а после его преобразования и переименования – Кабинетом министров.

Кабинет министров СССР непосредственно возглавляет премьер-министр, который назначается Верховным Советом СССР по представлению президента. Центральная исполнительно-распорядительная власть существенно ослабевает в результате перехода части полномочий к республикам.

Изменениями Конституции от 26 декабря 1990 г. упраздняется понятие союзно-республиканских министерств и государственных комитетов. Вместо этого для согласованного решения вопросов управления учреждаются специальные коллегии союзных министерствах и ведомствах из представителей руководства соответствующих ведомств в республиках.

Перечень министерств и других центральных органов государственного управления СССР был установлен Законом СССР от 1 апреля 1991 г.

В связи с осуществлением рыночных преобразований появляются и новые органы управления. В частности, Указом Президента СССР от 9 августа 1990 г. учреждается Фонд государственного имущества СССР, которому поручались разработка и реализация программы преобразования государственных предприятий в акционерные общества и предприятия, основанные на иных формах собственности, с одновременным осуществлением демо-

нополизации производства. Фонд был обязан осуществлять защиту имущественных прав и интересов государства, выполнять функции держателя государственной доли акций в акционерных обществах, реализовывать меры по разгосударствлению собственности Союза ССР и др.

После известных августовских событий 1991 г. начинается установление контроля российских министерств и ведомств над всеми предприятиями и учреждениями Союза ССР, находящимися на территории России.

В этих условиях происходит последняя реорганизация органов государственной власти и государственного управления СССР. Кабинету министров было выражено недоверие, а его функции по управлению были переданы специально созданному Комитету по оперативному управлению народным хозяйством СССР. 5 сентября 1991 г. последний Пятый Съезд народных депутатов СССР принял закон "Об органах государственной власти и управления СССР в переходный период". Имелось в виду, что переходный период продлится до подписания учредительных документов предполагаемого Союза Суверенных Государств и формирования его органов.

На это время высшим органом власти признавался Верховный Совет, состоявший из двух палат: Совета Союза и Совета Республик. Обе палаты формировались республиками. Законы принимались Советом Союза и утверждались Советом Республики, а вопросы конституционного характера предполагалось рассматривать на совместных заседаниях.

### **3. Структура органов государственной власти**

Конституция СССР 1977 г.

В октябре 1977 г. внеочередная сессия Верховного Совета СССР приняла новую Конституцию. Предварительно проект Основного Закона был опубликован в центральной и местной печати. На предприятиях, в колхозах, в учебных заведениях прошло обсуждение конституционного документа. Широкое, свободное рассмотрение проекта Основного Закона расценивалось как доказательство преимуществ советской демократии перед буржуазной.

В основу новой Конституции была положена концепция "развитого социализма". Его характеристика содержалась в преамбуле документа. Главным принципом государственной власти провозглашалось полновластие народа. Закреплялась утвержден-

ная прежними Конституциями политическая основа государства - Советы. Отныне они стали называться Советами народных депутатов.

Все Советы народных депутатов - Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных и автономных республик, краевые, областные и другие Советы составляли единую систему органов государственной власти.

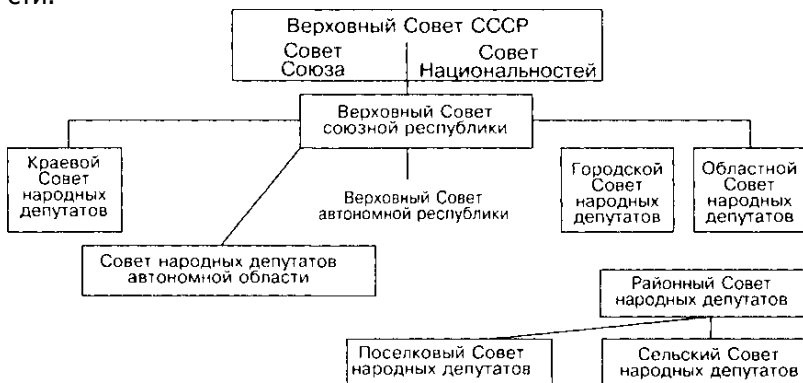


Схема 1

Во главе системы находился двухпалатный Верховный Совет СССР, состоящий из Совета Союза и Совета Национальностей. Его обязанностями являлись: принятие и изменение общесоюзной Конституции, включение в состав Союза новых республик, утверждение государственных бюджетов, планов социального и экономического развития. В перерывах между сессиями Верховного Совета СССР его функции выполнял Президиум. Повседневная управленческая деятельность осуществлялась при помощи системы государственного управления, которую возглавлял Совет Министров СССР.



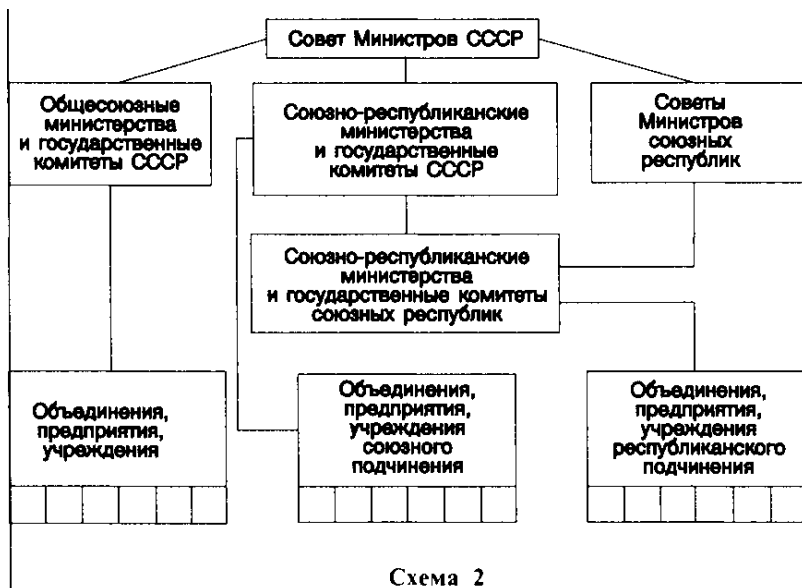


Схема 2

Ядром политической системы общества развитого социализма называлась Коммунистическая партия. Статья шестая Основного Закона закрепляла за КПСС роль руководящей и направляющей силы органов государственного управления в СССР (1977- 1991 гг.)

Политика так называемой перестройки в преломлении к вопросу о национально-государственном устройстве (форме государственного единства) выражалась в поддержке идеи децентрализации СССР.

Предполагалось, что союзным республикам, другим национально-государственным образованиям - субъектам Федерации будут предоставлены достаточно широкие экономические и политические права, а центральные власти не будут вмешиваться в решение вопросов, отнесенных к их ведению.

Таким образом, перестройка формы государственного единства означала, с одной стороны, расширение компетенции субъектов Федерации, а с другой, более четкое разграничение полномочий между Федерацией и ее субъектами, исключающее вмешательство центральных органов власти в решение вопросов, отнесенных к ведению местных органов.

Руководители СССР считали, что, как и прежде, гарантией суверенитета союзных республик будет служить закрепленное в Конституции СССР право выхода из его состава. Однако события в республиках вышли из рамок очерченных в центре и стали

развиваться под воздействием общественно-политической ситуации, складывающейся в них. Руководство СССР утратило инициативу в осуществлении национальной политики и шло на поводу событий в республиках и регионах, действуя с запозданием. В частности, это проявилось в законодательной деятельности. Например, закон СССР "О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации" от 26 апреля 1990 г; был принят в догонку решений ряда республик о суверенных правах этих республик. То же само произошло и с законом о выходе из состава СССР, который принимается уже после того, как Литва заявила о своем выходе из состава СССР.

Государственное единство СССР, предусмотренное Конституцией страны, опиралось на систему партийного руководства (ЦК республик, обкомы, крайкомы, горкомы, райкомы), соответствующую административно-территориальному делению страны, и во многом было производным от единства правящей партии - КПСС. Идеология КПСС была глубоко интернациональной по сути и, учитывая место единственной правящей партии в политической системе советского государства, была единственной официально приемлемой. Поэтому национализм и сепаратизм не могли свободно укорениться и развиваться, пока КПСС оставалась правящей партией в Союзе ССР и республиках.

Демократизация внутрипартийной жизни, критика форм, методов иполитической практики КПСС в области межнациональных отношений государственного единства предшествующего периода парализовали партийное воздействие. Последовавший кризис КПСС, ее раскол и отстранение от власти позволили открыть дорогу для проникновения и укоренения идей национализма и сепаратизма в сознании людей и политического руководства в республиках.

Другой важнейшей опорой государственного единства СССР являлись плановая экономика и централизованное распределение материально-технических ресурсов. Переход к рыночным принципам организации экономики разрушал экономический фундамент существовавших политических отношений.

Не случайно на пути к полной независимости все республики проходили один и тот же путь:

- экономическая самостоятельность (внутренний хозрасчет);
- провозглашение суверенитета, где главную роль играет приоритет республиканского законодательства над союзным, и перераспределение власти и собственности между Союзом и рес-

публикой в пользу республики;

- провозглашение независимости и обращение к мировому сообществу с просьбой ее признания.

Проникновению и укоренению идей национализма и сепаратизма способствовали и условия надвигавшегося социального краха, связанного с изменениями общественного и государственного строя, вызвавшими резкое ухудшение экономического и нравственного положения, социальный дискомфорт большинства населения. Если идеология коммунистов, цементирующая государственное единство СССР, связывала все проблемы, возникавшие в этой области, с социальным неравенством, то, отказавшись от классового подхода, пришлось столкнуться с феноменом, когда он естественным путем заменялся в обществе на национальный.

Все это оказало разрушительное воздействие на государственное единство страны, способствовало резкому обострению межнациональных отношений и даже возникновению целого ряда серьезных конфликтов.

#### **4. Органы по руководству проведением рыночных реформ, Государственный совет по экономической реформе. Причины создания, функции**

На апрельском (1985 г.) Пленуме ЦК КПСС, а затем на XXVI съезде партии в 1986 г. был выдвинут курс на ускорение социально-экономического развития, который потерпел неудачу. В 1992 г. была выдвинута совершенно новая по своей сути реформа. Сущность экономической реформы - переход от командно-административной к регулируемой рыночной экономике.

Она предполагала:

1. Разгосударствление экономики и ликвидацию монополизма.

2. Многообразию форм собственности и равенство их перед законом.

3. Преодоление отчуждения трудящихся от средств производства и результатов труда.

4. Основным регулятором экономической жизни должен быть рынок, спрос и предложение, государство же разрабатывает и обеспечивает осуществление крупных, стратегических задач, выделяя для этого средства из бюджета.

5. Изменение приоритетов в развитии экономики, которая должна быть ориентирована на человека (на производство не ради производства, а производство ради человека).

В начале второй половины 80-х гг. провозглашались различные пути выхода из кризиса. На II съезде народных депутатов СССР в конце 1989 г. правительство предложило свою программу перехода к "планово-рыночной экономике", рассчитанную на 6 лет. На первом этапе (1991-1992 г.) должен был быть осуществлен комплекс чрезвычайных мер. Предполагалось использовать как директивные методы управления, так и экономические рычаги, роль которых постепенно должна была возрастать. На втором этапе (1993-1995 г.) ведущее место отводилось экономическим методам руководства.

Помимо правительственной, был ряд альтернативных программ, в том числе программа межрегиональной депутатской группы, которая предлагала более радикальные меры: ускоренный переход к рыночной экономике, для нормализации потребительского рынка и обеспечения социальной защищенности трудящихся предлагалось создать два сектора на рынке:

1. Ввести карточки и обеспечить всех необходимым минимумом продуктов и товаров по более низким ценам.
2. Ввести свободный рынок (коммерческие цены), который должен был постепенно расширяться.

Съезд народных депутатов СССР утвердил правительственную программу. Однако, уже вскоре стало ясно, что она не действует. Положение на потребительском рынке усложнилось. В сложившейся обстановке правительство срочно приступило к подготовке целого пакета законопроектов с целью ускорить переход к регулируемой рыночной экономике.

На третьей сессии Верховного Совета СССР правительство выступило с новой программой осуществления экономических реформ (докладчик Н. И. Рыжков), в которой намечалось резкое повышение цен на продукты (на хлеб в 3 раза) и на промышленные товары с частичной компенсацией.

31 июля 1990 г. состоялась встреча Президента СССР М. С. Горбачева с Председателем Верховного Совета РСФСР Б. Н. Ельциным, на которой была достигнута договоренность о разработке альтернативной программы. Была создана комиссия под руководством академика С. С. Шаталина и Г. Я. Явлинского. Комиссия подготовила общесоюзную "Программу 500 дней".

В качестве первого шага предусматривалась стабилизация финансово-денежной системы. При этом, цены на основные продукты и товары планировалось сохранить на неизменном уровне и лишь по мере стабилизации рубля они должны были "отпускать-

ся" по группам товаров при сохранении контроля над ценами по другим товарам. Авторы программы четко расписали по периодам, какие меры должны быть осуществлены в течение каждого из них. Это дало возможность осуществлять постоянный контроль за выполнением программы. В ней были также проработаны вопросы разгосударствления и приватизации экономики, структурной перестройки хозяйства, внешнеэкономической деятельности и валютной политики, социальной защиты населения и т.д.

В начале сентября 1990 г. сессия Верховного Совета РСФСР в целом одобрила "Программу 500 дней" и определила ее начало - 1 сентября 1990 г. Затем эта программа была изложена на Верховном Совете СССР. Одновременно был заслушан доклад Н. И. Рыжкова о правительственной программе. Обсуждение не привело к принятию ни той, ни другой программы. По предложению М. С. Горбачева была выработана единая (компромиссная) программа, хотя эти программы концептуально были не совместимы.

19 октября 1990 г. Верховный Совет СССР утвердил новый вариант программы, получивший название "Основные направления по стабилизации народного хозяйства и переходу к рыночной экономике". Она носила общий, не конкретный характер, не указывала сроки осуществления конкретных мер. Президентская программа фактически блокировала "Программу 500 дней", породила конфликт между Центром и Россией.

После подавления августовского путча 1991 г. создались более благоприятные условия для перехода к рынку. В октябре 1991 г. на X съезде народных депутатов РСФСР Президент России Б. Н. Ельцин объявил об осуществлении программы реформ, включающих либерализацию цен, приватизацию предприятий, создание благоприятных условий для предпринимательства. Однако время было потеряно, и реформы начали осуществляться с большими осложнениями.

### **Задания для самостоятельной работы**

#### **Тестовое задание к первому разделу**

##### **1. Кто являлся главой ВЧК в 1917 году?**

- а) Хрущев Н.С.
- б) Дзержинский Ф.Э.
- в) Сталин И.В.
- г) Горбачев М.С.

##### **2. Когда была утверждена Первая Конституция**

**РСФСР?**

- а) 10 июля 1918 года
- б) 7 июля 1918 года
- в) 10 июня 1917 года
- г) 20 июня 1918 года

**3. В 1921 году на X съезде РКП(б) был(а,о) принят(а,о) \_\_\_\_\_ "О единстве партии"**

- а) указ
- б) постановление
- в) резолюция
- г) декрет

**4. Какой орган с 1925 года определял внутреннее и внешнее направления политики государства?**

- а) ВКП(б)
- б) РКП(б)
- в) ВЧК
- г) ЦИК

**5. Высшим органом власти к 1925 году становится \_\_\_\_\_.**

**6. Вторая половина 1920-х годов именуется как \_\_\_\_\_.**

**7. 5 января 1932 года ЦИК принял \_\_\_\_\_ о перестройке управления промышленностью.**

**8. Какой политический режим присутствовал в 20-30-е гг. XX века в СССР?**

- а) авторитарный
- б) демократический
- в) диктатура
- г) тоталитарный

**9. В феврале 1955 года на сессии Верховного Совета СССР \_\_\_\_\_ освободили от обязанностей Председателя Совета Министров СССР.**

**10. С марта 1985 года Генеральным Секретарем ЦК КПСС становится \_\_\_\_\_.**

## РАЗДЕЛ 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

### Тема 2.1. Институт Президента РФ

#### План

- 1. Возникновение и развитие института Президента в России*
- 2. Полномочия Президента Российской Федерации*
- 3. Задания для самостоятельной работы*

#### **1. Возникновение и развитие института Президента в России**

Государственная власть в Российской Федерации, как записано в ст. 10 Конституции РФ, осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, суды Российской Федерации.

Статус Президента Российской Федерации определяется в четвертой главе Конституции РФ. Главой Российской Федерации и исполнительной ветви власти является Президент РФ. Как глава государства Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. В установленной Конституцией РФ порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Как глава государства Президент РФ представляет Российскую Федерацию внутри страны и на международной арене.

Президент РФ избирается на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Президентом РФ может

быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в России не менее 10 лет. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд. Президент РФ обладает неприкосновенностью. Президент РФ считается вступившим в должность после процедуры инаугурации (церемония вступления в должность). При вступлении в должность Президент РФ приносит присягу: «Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу».

Прекращает исполнение полномочий с истечением срока пребывания в должности и с момента принесения присяги вновь избранным Президентом РФ.

Штандарт Президента России вместе со Знаком Президента России и специальным экземпляром текста Конституции передается вновь избранному Президенту России во время процедуры вступления в должность Президента России.

После принесения присяги Президентом России Штандарт Президента России устанавливается в его рабочем кабинете, а дубликат Штандарта поднимается над резиденцией Президента в Московском Кремле.

Штандарт (флаг) Президента России представляет собой квадратное полотнище из трех равновеликих горизонтальных полос: верхней — белого, средней — синего и нижней

— красного цветов (цвета Государственного флага России).

В центре — золотое изображение Государственного герба России. Полотнище окаймлено золотой бахромой. На древке Штандарта крепится серебряная скоба с выгравированными фамилией, именем и отчеством Президента России и датами его пребывания на этом посту. Древко Штандарта увенчано металлическим навершием в виде копия.

Институт президентства предполагает наличие отлаженной организационно-управленческой структуры рабочего аппарата президентской власти, эффективной процедуры принятия решений и контроля за их исполнением.

Для обеспечения деятельности Президента РФ Конституцией предусмотрено его право формировать Администрацию Президента РФ, которая является исполнительным аппаратом, оказывающим ему содействие в осуществлении конституционных полномочий. В положении об Ад-



соответствующих указах определены ее основные функции: организационное обеспечение деятельности Президента РФ, информационно-консультационная и аналитическая работа, обеспечение взаимодействия с правительством, парламентом, представительными и исполнительными органами власти субъектов федерации, деятельности общественных консультативных советов при Президенте РФ, подготовка издаваемых им указов и распоряжений, контроль за их исполнением, организация протокольных мероприятий, связь со средствами массовой информации т. д.

Структура Администрации Президента РФ состоит из следующих подразделений и должностных лиц:

- руководитель, его заместители;
- полномочные представители Президента в федеральных органах государственной власти (Конституционном суде, Государственной думе и Совете Федерации) и федеральных округах (субъектах федерации);
- помощники Президента, в том числе руководитель протокола;
- советники Президента;
- референты Президента.

На декабрь 2012 г. в Администрацию Президента РФ входили следующие подразделения:

– ***Государственно-правовое управление Президента.***

Обеспечивает деятельность Президента по правовым вопросам. Осуществляет правовое обеспечение деятельности Администрации Президента и информационно-справочное обеспечение деятельности подразделений Администрации. Оказывает консультативную помощь Аппарату Правительства, федеральным органам исполнительной власти и органам государственной власти субъектов Федерации по правовым вопросам.

– ***Контрольное управление Президента.***

Контролирует и проверяет исполнение федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, а также организациями федеральных законов (касающейся полномочий Президента Российской Федерации, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента. Контролирует и проверяет исполнение поручений Президента и Руководителя Администрации Президента. Контролирует реализацию ежегодных посланий Президента Федеральному Собранию, бюджетных посланий Президента и иных программных документов

Президента. Информировывает Президента и Руководителя Администрации Президента о результатах проверок и готовит на их основе предложения по предупреждению и устранению выявленных нарушений.

– ***Референтура Президента.***

Участвует в подготовке проектов ежегодных посланий Президента Федеральному собранию и иных программных документов Президента. Готовит проекты выступлений, приветственных писем поздравлений Президента России. Участвует в издательских проектах, связанных с обеспечением деятельности Президента и его Администрации. Участвует в обеспечении деятельности Президента по вопросам образования и науки.

– ***Управление Президента по внешней политике.***

Содействует Президенту в определении основных направлений внешней политики государства. Участвует в разработке общей стратегии внешней политики государства, обеспечении реализации Президентом его полномочий по руководству внешней политикой государства. Осуществляет информационно-аналитическое и организационное обеспечение деятельности Президента и Руководителя Администрации Президента по вопросам внешней политики государства и международных отношений. Обеспечивает содержательную часть внешнеполитических мероприятий с участием Президента. Обеспечивает взаимодействие Президента и Руководителя Администрации с государственными органами иностранных государств и их должностными лицами, с зарубежными политическими и общественными деятелями, с международными и иностранными организациями.

– ***Управление Президента по внутренней политике.***

Осуществляет информационно-аналитическое и организационное обеспечение реализации Президентом его конституционных полномочий по определению основных направлений внутренней политики государства. Готовит в пределах своей компетенции, обобщает и представляет Президенту и Руководителю Администрации Президента материалы об общественно-политической ситуации в стране, а также предложения по вопросам государственного строительства, федеративных отношений, местного самоуправления, региональной и информационной политики. Организует и обеспечивает взаимодействие главы государства с Федеральным собранием, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, профессиональными и

творческими союзами, организациями предпринимателей, торгово-промышленными палатами, общественными и религиозными объединениями, иными структурами гражданского общества. Обеспечивает взаимодействие Президента и Руководителя Администрации Президента с полномочными представителями Президента в федеральных округах.

***– Управление Президента по вопросам государственной службы и кадров.***

Обеспечивает деятельность Президента в решении кадровых вопросов и полномочий по проведению государственной политики в области государственной службы; осуществляет в пределах своих полномочий контроль за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента по вопросам государственной службы; готовит предложения Президенту по вопросам реализации государственной политики в области противодействия коррупции в органах государственной власти и иных государственных органах, урегулирования конфликта интересов, реформирования и развития государственной службы, а также по вопросам кадровой политики; занимается кадровым и организационно-штатным обеспечением деятельности Администрации Президента.

***– Управление Президента по государственным наградам.***

Обеспечивает деятельность Президента в решении вопросов, касающихся награждения государственными наградами и присвоения почетных званий, награждения Почетной грамотой Президента и объявления благодарности Президента, награждения Грамотой Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами и объявления благодарности Верховного Главнокомандующего; осуществляет в пределах своей компетенции контроль за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений Президента по вопросам, касающимся государственных наград и геральдики; готовит предложения Президенту по вопросам осуществления единой политики в области государственных наград и геральдики.

***– Управление Президента по обеспечению конституционных прав граждан.***

Обеспечивает реализацию конституционных полномочий Президента по вопросам гражданства Российской Федерации, осуществления помилования, предоставления политического убежища.

**– Управление информационного и документационного обеспечения Президента.**

Занимается организацией информационного и документационного обеспечения Президента и его Администрации. Обеспечивает функционирование единой системы делопроизводства в Администрации Президента. Организует, координирует и контролирует деятельность по обеспечению защиты сведений, составляющих государственную тайну, в Администрации Президента. Организует специальную документальную связь с органами исполнительной власти субъектов Федерации, контролирует ее состояние. Занимается комплектованием, обеспечением сохранности, учета и использования архивного фонда документов Президента, его Администрации, совещательных и консультативных органов при Президенте; осуществляет комплектование, обработку, хранение и использование библиотечного фонда Администрации Президента.

**– Управление Президента по работе с обращениями граждан организаций.**

Обеспечивает рассмотрение устных и письменных обращений граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту и Администрации Президента, в том числе обращений, поступивших по информационным системам общего пользования, запросов в виде электронного документа, о предоставлении информации, касающейся деятельности Президента и Администрации Президента.

Осуществляет информационно-статистическое, аналитическое и методическое обеспечение деятельности Президента, Администрации и ее самостоятельных подразделений по рассмотрению обращений и запросов, обеспечивает деятельность Приемной Президента, анализирует обращения, результаты их рассмотрения и принятые по ним меры. Обеспечивает деятельность Комиссии при Президенте по реабилитации жертв политических репрессий.

**– Управление пресс-службы и информации Президента.**

Основными задачами Управления являются: предоставление СМИ сведений о деятельности Президента, об издаваемых им актах, о заявлениях, выступлениях, встречах главы государства и других мероприятиях с его участием; оперативное информирование Президента о позиции СМИ в отношении деятельности главы

государства, об откликах на нее в средствах массовой информации; организация информационного обеспечения государственных, официальных и иных визитов, официальных встреч, бесед, переговоров, рабочих поездок Президента, а также других мероприятий с участием главы государства в Российской Федерации и за рубежом; организация и обеспечение взаимодействия Президента со средствами массовой информации; освещение деятельности Президента в сети Интернет.

– ***Управление протокола Президента.***

Осуществляет протокольное обеспечение визитов за рубеж и поездок в субъекты Российской Федерации Президента и его супруги. Осуществляет протокольное обеспечение мероприятий с участием Президента и его супруги в ходе визитов в Российскую Федерацию представителей иностранных государств и международных организаций. Осуществляет протокольное обеспечение массовых и иных мероприятий, проводимых с участием или по поручению Президента, Руководителя Администрации Президента.

– ***Управление Президента по общественным связям и коммуникациям.***

Основными задачами Управления являются обеспечение реализации Президентом его конституционных полномочий в области государственной информационной политики, а также подготовка предложений Президенту по вопросам государственной информационной политики, участие по поручению Президента в реализации указанных предложений; анализ позиции СМИ, общественного мнения по вопросам реализации государственной политики в различных областях и оперативное информирование об этом Президента; разработка стратегии информационного сопровождения общественно значимых решений Президента, а также участие по поручению Президента в их реализации; координация информационной работы федеральных государственных органов, а также федеральных органов исполнительной власти в целях объективного освещения в СМИ проводимой государством политики в различных областях; координация информационного сопровождения крупных международных мероприятий в Российской Федерации и за рубежом.

– ***Экспертное управление Президента.***

Осуществляет экспертно-аналитическое обеспечение реализации Президентом его конституционных полномочий. Готовит экспертные заключения, аналитические доклады и иные необхо-

димые Президенту и Руководителю Администрации Президента Российской Федерации экспертные и аналитические материалы. Обеспечивает экспертно-аналитические работы по финансированию деятельности Президента и Администрации Президента Российской Федерации.

***– Управление Президента по межрегиональным и культурным связям с зарубежными странами.***

Обеспечивает деятельность Президента по развитию международных связей Российской Федерации. Основные задачи Управления: разработка и реализация проектов в области межрегиональных и культурных связей с зарубежными странами в целях оказания содействия Президенту в реализации стратегии внешней политики государства; информационно-аналитическое обеспечение Президента и Руководителя Администрации по вопросам межрегиональных и культурных связей с зарубежными странами, относящимся к компетенции Управления.

***– Управление Президента по обеспечению деятельности Государственного совета Российской Федерации.***

Информационно-аналитическое и организационное обеспечение деятельности Государственного совета, президиума Государственного совета, Совета по спорту, их рабочих органов, а также обеспечение в пределах своей компетенции мероприятий с участием Президента Российской Федерации.

***– Управление Президента по социально-экономическому сотрудничеству с государствами-участниками Содружества Независимых Государств, Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия.***

Обеспечивает деятельность Президента по вопросам социально-экономического сотрудничества с государствами СНГ, Абхазией и Южной Осетией; занимается выработкой направлений взаимодействия с данными государствами в целях эффективного развития межгосударственных отношений в экономической и социальной областях, реализацией совместных социально-экономических программ и проектов; подготовкой в пределах своей компетенции необходимых для Президента и Руководителя Администрации Президента экспертных заключений, аналитических докладов и иных материалов.

***– Управление Президента по научно-образовательной политике.***

Участвует в обеспечении реализации Президентом его конституционных полномочий по определению основных направле-

ний государственной политики в области науки и образования; обеспечении деятельности Совета при Президенте по науке, технологиями образованию; подготовке и представлении Президенту и Руководителю Администрации Президента материалов по вопросам формирования и реализации государственной политики в области науки и образования, в том числе по вопросам финансирования научных исследований и программ развития научно-образовательных центров.

***– Управление Президента по применению информационных технологий и развитию электронной демократии.***

При Президенте РФ также образуются комиссии и советы. Так, например, на декабрь 2012 г. существовали следующие комиссии:

- Комиссия по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности;
- Комиссия по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике;
- Комиссия по формированию и подготовке резерва управленческих кадров;
- Комиссия по вопросам реформирования и развития государственной службы;
- Комиссия по вопросам военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами;
- Комиссия по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов;
- Межведомственная комиссия по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;
- Комиссия по государственным наградам;
- Комиссия по развитию системы поиска и поддержки талантливых детей и молодежи и совершенствованию проведения единого государственного экзамена;
- Комиссия по проведению внеочередной аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, претендующих на замещение должностей высшего начальствующего состава в этих органах;
- Комиссия по реабилитации жертв политических репрессий;

- Комиссия по вопросам гражданства;
- Комиссия по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах;
- Комиссия по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития России;
- Комиссия по делам ветеранов;
- Комиссия по делам инвалидов.

***Советы при Президенте:***

- Совет по модернизации экономики и инновационному развитию России;
  - Совет по межнациональным отношениям;
  - Совет по противодействию коррупции;
  - Совет по развитию гражданского общества и правам человека;
  - Совет по развитию информационного общества в Российской Федерации;
  - Совет по развитию финансового рынка;
  - Совет по развитию местного самоуправления;
  - Совет по науке и образованию;
  - Совет по культуре и искусству;
  - Совет по развитию физической культуры и спорта;
  - Совет по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства;
  - Совет по взаимодействию с религиозными объединениями;
  - Совет по делам казачества;
  - Экономический совет;
  - Совет по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике;
  - Координационный совет по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 гг.
- Президент РФ формирует и возглавляет Государственный совет, а также Совет Безопасности РФ.

## **2. Полномочия Президента Российской Федерации**

Полномочия Президента РФ целесообразно рассматривать, объединив их в группы в зависимости от сфер государственной жизни, в которых действует Президент РФ.

### **1. Президент РФ и Правительство РФ.** Наиболее тес-



ным образом Президент РФ сотрудничает с исполнительной властью, и хотя по Конституции РФ он не является главой исполнительной власти, анализ его конституционных полномочий позволяет утверждать, что фактически Президент РФ выступает в роли главы исполнительной власти:

1) Президент РФ назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ (п. «а» ст. 83);

2) Президент РФ утверждает представленные ему Председателем Правительства РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти (ч. 1 ст. 112). Указом Президента РФ от 17 августа 1999 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» выделен ряд министерств и ведомств, которые напрямую подчиняются Президенту РФ по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами;

3) по предложению Председателя Правительства РФ Президент РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров (п. «д» ст. 83);

4) Президент РФ имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ (п. «б» ст. 83);

5) Президент РФ принимает решение об отставке Правительства РФ (п. «в» ст. 83);

6) Президент РФ может отменить постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ (ч. 3 ст. 115).

2. **Президент РФ и Федеральное Собрание.** Президент РФ как глава государства имеет определенные рычаги воздействия на законодательную власть, обеспечивая тем самым единство государственной власти в целом:

1) Президент РФ принимает участие в законотворческой деятельности Федерального Собрания. Данное полномочие Президента РФ складывается: из предоставленного ему права законодательной инициативы (п. «г» ст. 84, ч. 1 ст. 104); права относительного вето на законопроекты, принятые Федеральным Собранием (ч. 3 ст. 107); обязанности подписания и обнародования федеральных законов (ст. 107);

2) Президент РФ назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом (п. «а» ст. 84);

3) Президент РФ распускает Государственную Думу в случаях и в порядке, предусмотренных Конституцией РФ (п. «б» ст. 84);

4) Президент РФ обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (п. «е» ст. 84);

5) Президент РФ сотрудничает с палатами Федерального Собрания при назначении на должности отдельных должностных лиц федеральных органов власти. Так, Президент РФ представляет Государственной Думе кандидатуру на должность Председателя Центрального банка и ставит перед Государственной Думой вопрос о его освобождении от должности. Президент РФ представляет Совету Федерации кандидатуру на должность Генерального прокурора и вносит в Совет Федерации предложение об освобождении его от должности (п. «г» ст. 83).

Сотрудничество Президента РФ с Федеральным Собранием обеспечивается с помощью его полномочных представителей в каждой палате.

3. **Президент РФ и судебная власть.** Взаимодействие Президента РФ с судебной властью выражается в следующем:

1) Президент РФ представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда (п. «е» ст. 83);

2) судьи других федеральных судов назначаются Президентом РФ в порядке, установленном федеральным законом (ст. 128);

3) Конституция РФ предоставила право Президенту РФ обращаться в Конституционный Суд, а также в суды общей юрисдикции (ст. 85, 125);

4) Президент РФ осуществляет помилование (п. «в» ст. 89). Актом помилования является решение главы государства о смягчении наказания или полном освобождении от наказания лиц, обратившихся к нему с соответствующим ходатайством.

4. **Президент РФ и субъекты Федерации.** Президент РФ как глава федеративного государства наделяется определенными конституционными полномочиями в отношениях с субъектами Российской Федерации. К таким полномочиям относятся:

1) право Президента РФ назначать и освобождать своих полномочных представителей в регионах. Согласно Указу Президента РФ от 9 июля 1997 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации»

полномочный представитель является должностным лицом, представляющим интересы Президента РФ на части территории Российской Федерации, включающей в себя один или несколько субъектов Российской Федерации. Основными задачами полномочного представителя являются: содействие Президенту РФ в реализации его конституционных полномочий; информирование Президента РФ о политическом, социальном и экономическом положении в соответствующем регионе; взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами государственной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, в целях обеспечения реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ, указов и распоряжений Президента РФ; выполнение отдельных поручений Президента РФ;

2) право Президента РФ использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Федерации. Согласительные процедуры могут выражаться в проведении переговоров, создании третейских судов, оказании так называемых «добрых услуг», образовании согласительных комиссий и т. п. Установлено право Президента РФ в случае не достижения согласованного решения передать спор на рассмотрение Конституционного Суда РФ (ст. 85);

3) право Президента РФ приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85).

**5. Полномочия Президента РФ в области обороны страны и обеспечения ее безопасности.** Безопасность страны представляет собой состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. К основным объектам безопасности относятся права и свободы человека и гражданина, материальные и духовные ценности общества, среда обитания, конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность государства. Субъектом обеспечения безопасности является государство, которое

осуществляет функции в этой области через систему всех ветвей власти.

Под обороной понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории.

Как глава государства Президент РФ осуществляет ряд важных полномочий в сфере обороны и безопасности страны:

1) Президент РФ утверждает военную доктрину Российской Федерации (п. «з» ст. 83). Военная доктрина представляет собой систему официально принятых в государстве взглядов на предотвращение войн, вооруженных конфликтов, на военное строительство, подготовку страны к обороне, организацию противодействия военной угрозе безопасности государства, использование Вооруженных Сил и других войск Российской Федерации для защиты жизненно важных интересов Российской Федерации. Современная военная доктрина утверждена Указом Президента РФ от 2 ноября 1993 г.;

2) Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации (ч. 1 ст. 87);

3) Президент РФ назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил (п. «л» ст. 83);

4) Президент РФ формирует и возглавляет Совет Безопасности (п. «ж» ст. 83). Статус Совета Безопасности должен быть определен федеральным законом. До принятия федерального закона действует Положение о Совете Безопасности, утвержденное Указом Президента РФ от 2 августа 1999 г. \* Согласно Положению Совет Безопасности является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ по вопросам обеспечения защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведения единой государственной политики в области обеспечения безопасности;

5) в случае агрессии против Российской Федерации Президент РФ вводит на территории России или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе (ч. 2 ст. 87). Указ Президента РФ о введении военного положения должен быть утвержден Советом Федерации. Режим военного положения должен быть определен федеральным конституционным законом, который в настоящее время не принят;

б) в случае угрозы безопасности Российской Федерации Президент РФ вводит на территории России или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе (ст. 88). Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения должен быть утвержден Советом Федерации. Условия и порядок введения чрезвычайного положения должны быть определены федеральным конституционным законом. До его принятия действует Закон РСФСР от 17 мая 1991 г. «О чрезвычайном положении».

б. **Полномочия Президента РФ в области внешней политики.** Как глава государства Президент РФ осуществляет высшее представительство Российской Федерации в международных отношениях. В соответствии с нормами международного права, представляя свою страну на международной арене, глава государства действует *ex officio*, то есть без подтверждения соответствующих полномочий.

Конституция РФ (ст. 86) закрепляет следующие полномочия Президента РФ в сфере внешней политики:

1) Президент РФ определяет основные направления внешней политики государства («т. 80) и осуществляет руководство внешней политикой;

2) Президент РФ ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации;

3) Президент РФ подписывает ратификационные грамоты, то есть документы, подтверждающие, что подписанный договор признается государством в качестве обязательного для него. Ратификацию самих международных договоров осуществляет Федеральное Собрание путем принятия соответствующих федеральных законов;

4) Президент РФ принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей. Эти грамоты адресуются главой иностранного государства Президенту РФ. В верительных грамотах указывается, что определенному лицу поручено представлять интересы своего государства на территории Российской Федерации, его словам и действиям надлежит «верить» (отсюда название «верительная грамота»). Отзывные грамоты прекращают полномочия дипломатических представителей;

5) Президент РФ назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат

Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

**7. Иные полномочия Президента РФ.** К иным полномочиям Президента РФ относятся: назначение общероссийского референдума, решение вопросов гражданства Российской Федерации, предоставление политического убежища, награждение государственными наградами Российской Федерации, присвоение почетных званий Российской Федерации, высших воинских и высших специальных званий.

Президент РФ в целях выполнения своих полномочий формирует Администрацию Президента РФ в качестве своего рабочего органа. Положение об Администрации Президента РФ утверждено Указом Президента РФ от 2 октября 1996 г. (в редакции от 11 августа 1998 г.).

### **Задания для самостоятельной работы**

Вопрос №1. Дать краткую характеристику Администрации президента РФ. Понятие, структура и полномочия.

Вопрос №2. Общая характеристика структурных подразделений Администрации Президента РФ.

Вопрос №3. Организация деятельности Администрации Президента Российской Федерации.

Вопрос №4. Организация деятельности Государственного совета Российской Федерации.

Вопрос №5. Организация деятельности Совета Безопасности Российской Федерации.

### **Тестовое задание**

**1. В России институт Президента введен по итогам Всероссийского референдума:**

- 1) 12 декабря 1993 г.
- 2) 20 марта 1990 г.
- 3) 17 марта 1991 г.

**2. Существовала ли в Российской Федерации должность вице-президента?**

- 1) да
- 2) нет

**3. На какой срок был избран первый Президент РФ:**

- 1) 4 года

2) 5 лет

**4. На какой срок избирается Президент РФ?**

- 1) 4 года
- 2) 6 лет
- 3) 5 лет

**5. Реализуя свои функции и осуществляя конституционные полномочия, Президент РФ издает указы и ...?**

*Ответ:*

**6. Президент РФ назначает председателя Правительства РФ с согласия...?**

- 1) Государственной Думы
- 2) Совета Федерации
- 3) Генеральной прокуратуры РФ
- 4) Федерального Собрания

**7. Число представителей Совета Федерации ФС РФ, назначаемые Президентом РФ должно составлять...?**

- 1) не более 12 % от числа членов СФ ФС РФ
- 2) 10 % от числа членов СФ ФС РФ
- 3) не более 10% от числа членов СФ ФС РФ
- 4) не более 15% от числа членов СФ ФС РФ

**8. Кандидат в Президенты РФ, выдвинутый в порядке самовыдвижения, обязан собрать в свою поддержку не менее 300 тысяч подписей избирателей. Если сбор подписей избирателей осуществляется среди избирателей, постоянно проживающих за пределами территории РФ, общее количество этих подписей не может быть более...?**

- 1) 3500 подписей
- 2) 7500 подписей
- 3) 2500 подписей

**9. Какое количество процентов подписей собранных в поддержку выдвижения кандидата в Президенты РФ, содержащихся в подписных листах подлежит проверке Центральной избирательной комиссией РФ?**

- 1) не менее 5 %
- 2) не менее 10 %
- 3) не менее 20 %

**10. На выборах Президента РФ на территории каждого избирательного участка должно быть зарегистрировано не более...?**

- 1) 2500 избирателей
- 2) 4000 избирателей
- 3) 3000 избирателей

**11. Возможно ли использование мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства во втором туре на выборах Президента РФ?**

- 1) да
- 2) нет

**12. Гарантии Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи устанавливаются Федеральным законом № 12-ФЗ:**

- 1) от 12.02.2001
- 2) от 12.02.1999
- 3) от 12.02.1996

**13. Штандарт Президента РФ устанавливается Указом Президента РФ № 319 "О штандарте (флаге) Президента Российской Федерации":**

- 1) от 15.02.2000
- 2) от 15.02.1999
- 3) от 15.02.1994

**14. Днем голосования при досрочных выборах Президента РФ является:**

- 1) последнее воскресенье перед днем, когда истекают 3 месяца со дня досрочного прекращения полномочий Президентом РФ
- 2) последнее воскресенье перед днем, когда истекает 1 месяц со дня досрочного прекращения полномочий Президентом РФ
- 3) второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента РФ

**15. Государственный орган, который обеспечивает деятельность Президента РФ и осуществляет контроль за**



**исполнением решений Президента РФ:**

- 1) Аппарат Президента
- 2) Администрация Президент
- 3) Государственный СОВЕТ

**16. После выдвижения ГД обвинения против ПФ, решение СФ д/б принято:**

- 1) в течение 3 месяцев
- 2) в течение 14 дней
- 3) в течение 1 месяца

**Тема 2.2. Федеральное Собрание РФ****План**

1. Конституционно-правовое регулирование статуса Федерального Собрания и его палат
2. Внутреннее устройство и органы Государственной Думы
3. Задания для самостоятельной работы

**1. Конституционно-правовое регулирование статуса  
Федерального****Собрания и его палат**

Федеральное собрание — парламент Российской Федерации — постоянно действующий законодательный представительный орган, осуществляющий высшую государственную власть наряду с Президентом РФ, Правительством РФ и судами РФ.

Особенности конституционного статуса и компетенции парламента России закреплены в ст. 10 (принцип разделения властей), гл. 5 «Федеральное собрание — парламент Российской Федерации», а также в отдельных статьях о Президенте РФ, Правительстве РФ и некоторых других.

**Парламент РФ осуществляет следующие функции:**

**Во-первых**, парламент выполняет функцию представительства всего народа, это орган народного представительства, выражающий его суверенитет. Депутаты [Государственной Думы](#) и члены Совета Федерации представляют различные социальные, национальные, профессиональные и другие слои населения и тем самым объединяют народ на базе выработки общих решений от его имени путем компромиссов и консенсуса.

**Во-вторых**, парламент выполняет законодательную функ-

цию.

**Только он принимает законы:**

- федеральные конституционные законы,
- федеральные законы,
- законы о поправках к Конституции РФ (за исключением поправок к главам 1, 2 и 9, которые Федеральное Собрание изменять не вправе).

**В-третьих**, Федеральное Собрание, его палаты путем принятия законов и другими способами осуществляют решающее участие в верховном руководстве делами государства. Правда, ч. 3 ст. 80 Конституции РФ гласит, что Президент РФ «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства», но она же устанавливает, что Президент делает это в соответствии с Конституцией и законами.

**В-четвертых**, Федеральное Собрание или та или иная его палата формируют или участвуют в формировании, роспуске, освобождении или отрешении от должности других высших и центральных органов, должностных лиц РФ и субъектов РФ. Парламент (Государственная Дума) дает (не дает) согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, Совет Федерации назначает членов Конституционного Суда РФ, Государственная Дума может принять решение об отставке Правительства РФ (правда, Президент РФ вправе с этим не согласиться), Федеральное Собрание (участвуют обе палаты) может отрешить Президента РФ от должности, распустить путем принятия закона законодательное собрание субъекта РФ, если оно нарушает Конституцию РФ и федеральные законы и т.д.

**В-пятых**, парламент осуществляет в различных формах парламентский контроль в отношении органов исполнительной власти (сообщения министров на заседаниях палат, вопросы и запросы парламентариев и т.д.), в различных сферах общественной жизни, контроль за исполнением государственного бюджета (в частности, через формируемую парламентом Счетную палату и т.д.).

**Федеральное собрание состоит из двух палат — Совета Федерации (верхняя палата) и Государственной думы (нижняя палата).** Совет Федерации призван обеспечивать интересы субъектов Российской Федерации и их представительство, причем не национально-территориальное, а региональное. Государственная дума представляет интересы народов России в целом.

Совет Федерации формировался в соответствии с порядком,

определяемым специальным федеральным законом. Согласно изменениям, внесенным в порядок формирования Совета Федерации Федеральным законом от 5 августа 2000 г., его членами становятся по одному представителю, избираемому законодательным органом на срок полномочий этого органа, и представителю, назначенному главой исполнительного органа (по согласованию с законодательным органом) власти каждого субъекта Российской Федерации. Обновление Совета Федерации происходит по принципу ротации: по мере переизбрания должностных лиц, представляющих субъекты федерации.

С 1 января 2011 г. с учетом изменений порядка формирования Совета Федерации, внесенными Федеральным законом от 14 февраля 2009 г. № 21-ФЗ, кандидатом для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации может быть гражданин Российской Федерации, являющийся депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или депутатом представительного органа муниципального образования, расположенного на территории субъекта Российской Федерации, органом государственной власти которого осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации. Избранный (назначенный) член Совета Федерации обязан в установленный Федеральным законом срок сложить полномочия депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или депутата представительного органа муниципального образования.

Полномочия члена Совета Федерации начинаются со дня вступления в силу решения о его избрании (назначении) соответствующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Избранный (назначенный) член Совета Федерации приступает к осуществлению своих полномочий на десятый день со дня вступления в силу решения о его избрании (назначении) соответствующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Кандидатуры для избрания представителя в Совете Федерации от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации вносятся на рассмотрение этого органа его председателем, а в двухпалатном законодательном (представительном) органе — поочередно председателями палат.

При этом группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов может внести альтернативные

кандидатуры. Решение об избрании представителя от законодательного (представительного) органа принимается тайным голосованием и оформляется постановлением указанного органа, а двухпалатного законодательного (представительного) органа — совместным постановлением обеих палат.

Решение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о назначении представителя в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации оформляется указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Совет Федерации является постоянно действующим органом.

Его заседания проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. Заседания Совета Федерации являются основной формой работы палаты. Они проходят отдельно от заседаний Государственной думы, за исключением заслушивания посланий Президента Российской Федерации или Конституционного суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств. Члены Совета Федерации осуществляют свои полномочия на постоянной основе.

Заседания Совета Федерации проводятся в городе Москве, в период с 25 января по 15 июля и с 16 сентября по 31 декабря, и являются открытыми. По решению Совета Федерации место проведения заседаний может быть изменено, а также может быть проведено закрытое заседание.

Совет Федерации избирает из своего состава Председателя Совета Федерации, его первого заместителя и заместителей, которые ведут заседания и ведают внутренним распорядком палаты.

Совет Федерации образует комитеты, постоянные и временные комиссии из числа членов палаты. Совет Федерации вправе создавать, упразднять и реорганизовывать любые комитеты и комиссии.

Комитеты и постоянные комиссии Совета Федерации являются постоянно действующими органами палаты. Каждый член Совета Федерации, за исключением Председателя Совета Федерации, его первого заместителя и заместителей, обязан состоять в одном из комитетов Совета Федерации. При этом в состав коми-

тета палаты должны входить не менее 7 и не более 15 членов Совета Федерации (за исключением Комитета Совета Федерации по бюджету), в состав комиссии палаты — не менее 11 и не более 25 членов Совета Федерации. Состав комитета, комиссии утверждается палатой.

В Совете Федерации образованы и действуют следующие комитеты и постоянные комиссии:

- Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству;
- Комитет Совета Федерации по правовым и судебным вопросам;
- Комитет Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике;
- Комитет Совета Федерации по вопросам местного самоуправления;
- Комитет Совета Федерации по обороне и безопасности;
- Комитет Совета Федерации по бюджету;
- Комитет Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению;
- Комиссия Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации;
- Комитет Совета Федерации по международным делам;
- Комитет Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств;
- Комиссия Совета Федерации по регламенту и организации парламентской деятельности;
- Комитет Совета Федерации по социальной политике и здравоохранению;
- Комитет Совета Федерации по образованию и науке;
- Комиссия Совета Федерации по делам молодежи и туризму;
- Комитет Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности;
- Комитет Совета Федерации по промышленной политике;
- Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям;
- Комитет Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды;
- Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и рыбо- хозяйственному комплексу;

- Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов;
- Комиссия Совета Федерации по информационной политике;
- Комиссия Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации;
- Комиссия Совета Федерации по национальной морской политике;
- Комиссия Совета Федерации по культуре;
- Комиссия Совета Федерации по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству;
- Комиссия Совета Федерации по вопросам развития институтов гражданского общества;
- Комиссия Совета Федерации по физической культуре, спорту и развитию олимпийского движения.

Комитеты и постоянные комиссии Совета Федерации имеют равные права и несут равные обязанности по реализации конституционных полномочий палаты: осуществляют подготовку заключений по принятым Государственной думой и переданным на рассмотрение Совета Федерации федеральным законам, а также по федеральным конституционным законам; разрабатывают и предварительно рассматривают законопроекты и проекты иных нормативных правовых актов, организуют проведение парламентских слушаний и т.д.

Деятельность временных комиссий ограничивается определенным сроком или конкретными задачами.

Полномочия Совета Федерации определены Конституцией Российской Федерации. Основной функцией палаты является осуществление законодательных полномочий. Порядок рассмотрения Советом Федерации федеральных конституционных законов и федеральных законов, соответственно одобренных или принятых Государственной Думой, определяется Конституцией Российской Федерации и Регламентом Совета Федерации.

Организация законодательной работы в Совете Федерации осуществляется по двум основным направлениям:

- Совет Федерации совместно с Государственной Думой участвует в разработке законопроектов, рассмотрении законов и принятии решений по ним;
- В порядке реализации права законодательной инициативы Совет Федерации самостоятельно разрабатывает проекты федеральных законов и федеральных конституционных законов.

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам: федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; статуса и защиты государственной границы Российской Федерации; войны и мира.

Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов палаты, а федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов. Кроме того, федеральный закон, подлежащий обязательному рассмотрению, считается одобренным, если в течение четырнадцати дней Совет Федерации его не рассмотрел. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой и Советом Федерации.

К ведению Совета Федерации, кроме того, относятся:

- утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;
- утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного или чрезвычайного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;
- назначение выборов Президента Российской Федерации;
- отрешение Президента Российской Федерации от должности;
- назначение на должность судей Конституционного суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего арбитражного суда Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Совет Федерации, равно как и каждый член Совета Федерации, обладает правом законодательной инициативы.

По вопросам ведения Совета Федерации палата большин-

ством голосов от общего числа членов Совета Федерации, если иной порядок не предусмотрен Конституцией Российской Федерации, принимает постановления.

Совет Федерации принимает регламент, в котором детально определяются органы и порядок работы Совета Федерации, участие палаты в законодательной деятельности, порядок рассмотрения вопросов, отнесенных к ведению Совета Федерации (действующая редакция регламента Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации утверждена постановлениями Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ и от 29 марта 2002 г. № 173-СФ, с изменениями и дополнениями, последние из которых внесены постановлением от 15 декабря 2010 г. № 556-СФ).

Статус члена Совета Федерации определяется Конституцией Российской Федерации, согласно которой члены Совета Федерации обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Кроме того, статус члена Совета Федерации регулируется Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 5 июля 1999 г. № 133-ФЗ) (Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 28, ст. 3466) с последующими изменениями..

## **2. Внутреннее устройство и органы Государственной Думы**

Государственная дума — нижняя палата Федерального собрания — парламента Российской Федерации.

Правовой статус Государственной думы определен в пятой главе Конституции Российской Федерации. Государственная дума состоит из 450 депутатов. Депутатом Государственной думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах (причем одно и то же лицо не может быть одновременно депутатом Государственной думы и членом Совета Федерации).

С 2007 г. депутаты Государственной думы избираются по пропорциональной системе (по партийным спискам). Проходной



барьер составляет 7%. С 2016 г. барьер вновь будет составлять 5%.

Срок полномочий 2-5 созывов Государственной думы — четыре года. Начиная с 6 созыва, депутатов избирают сроком на пять лет.

Выборы в Государственную думу проводились в 1993, 1995, 1999, 2003, 2007 и 2011 гг. Работу Думы возглавляет Председатель Думы и его заместители.

Конституция Российской Федерации (ст. 103) определяет следующие полномочия

Госдумы и дает право выносить постановления по ним:

- дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;

- заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной думой;

- решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;

- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты Российской Федерации и половины состава ее аудиторов;

- назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;

- объявление амнистии;

- выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

Государственная дума принимает федеральные законы большинством голосов от общего числа депутатов, если иное не предусмотрено Конституцией Российской Федерации.

Под принятым федеральным законом по смыслу ч. 1 ст. 107 Конституции РФ понимаются: законы, принятые Государственной думой и одобренные Советом Федерации в соответствии с ч. 1, 2, 3 и 4 ст. 105 Конституции РФ; законы, повторно принятые Государственной думой в соответствии с ч. 5 ст. 105 Конституции РФ; законы, одобренные Государственной думой и Советом Федерации в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституции РФ. Кроме того, принятый федеральный закон подписывается и обнародуется Президентом РФ.

Роспуск Госдумы может произойти по указу Президента Российской Федерации, если она трижды отклонила представленные им кандидатуры на должность Председателя Правительства Российской Федерации или выразила недоверие Правительству повторно в течение трех месяцев (если в этом случае Президент не принял решение об отставке Правительства). Однако Дума не может быть распущена в первый год своей работы. В случаях роспуска Госдумы президент назначает дату выборов так, чтобы вновь избранная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента ее роспуска.

Госдума образует комитеты и комиссии. Комитеты являются основными органами палаты, участвующими в законотворческом процессе. Формируются, как правило, по принципу пропорционального представительства депутатских объединений. Председатели комитетов, их первые заместители и заместители избираются большинством голосов от общего числа депутатов по представлению депутатских объединений.

При Государственной думе РФ (ГД) шестого созыва образованы и действуют следующие комитеты и комиссии:

- Комитет ГД по аграрным вопросам;
- Комитет ГД по безопасности и противодействию коррупции;
- Комитет ГД по бюджету и налогам;
- Комитет ГД по вопросам семьи, женщин и детей;
- Комитет ГД по вопросам собственности;
- Комитет ГД по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству;
- Комитет ГД по делам национальностей;
- Комитет ГД по делам общественных объединений и религиозных организаций;
- Комитет ГД по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками;
- Комитет ГД по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству;
- Комитет ГД по земельным отношениям и строительству;
- Комитет ГД по информационной политике, информационным технологиям и связи;
- Комитет ГД по конституционному законодательству и государственному строительству;
- Комитет ГД по культуре;

- Комитет ГД по международным делам;
- Комитет ГД по науке и наукоемким технологиям;
- Комитет ГД по обороне;
- Комитет ГД по образованию;
- Комитет ГД по охране здоровья;
- Комитет ГД по природным ресурсам, природопользованию и экологии;
- Комитет ГД по промышленности;
- Комитет ГД по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока;
- Комитет ГД по регламенту и организации работы Государственной думы;
- Комитет ГД по транспорту;
- Комитет ГД по труду, социальной политике и делам ветеранов;
- Комитет ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления;
- Комитет ГД по физической культуре, спорту и делам молодежи;
- Комитет ГД по финансовому рынку;
- Комитет ГД по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству;
- Комитет ГД по энергетике;
- Комиссия ГД по вопросам депутатской этики;
- Комиссия ГД по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами ГД;
- Комиссия ГД по правовому обеспечению развития организаций оборонно-промышленного комплекса РФ;
- Комиссия ГД по рассмотрению расходов федерального бюджета, направленных на обеспечение национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности;
- Комиссия ГД по строительству зданий и сооружений, предназначенных для размещения парламентского центра;
- Счетная комиссия ГД.

### **Задания для самостоятельной работы**

Задание 1. Статус члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы ФС РФ.

Задание 2. Классификация полномочий члена Совета Феде-

рации и депутата Государственной Думы ФС РФ.

Задание 3. Участие члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы в работе постоянных комитетов и комиссий.

Задание 4. Участие депутата Государственной Думы в депутатских объединениях.

Задание 5. Депутатские слушания в Федеральном Собрании РФ.

Задание 6. Институт депутатской неприкосновенности и его пределы. Депутатский индемнитет.

### Тестовое задание

#### 1. Парламент РФ – это...

- а) представительный и законодательный орган
- б) представительный орган
- в) законодательный орган

#### 2. Из сколько депутатов состоит Государственная Дума РФ?

- а) 420
- б) 450
- в) 350

#### 3. Кто открывает первое заседание нового созыва Государственной Думы?

- а) президент РФ
- б) председатель Правительства РФ
- в) старейший по возрасту депутат

#### 4. Кого избирает из своего состава Государственная Дума?

- а) Председателя Государственной Думы
- б) Председателя Государственной Думы и его заместителей
- в) Председателя Совета Федерации и его заместителей

#### 5. Что входит в состав Федерального Собрания?

- а) Совет Федерации и суды общей юрисдикции
- б) Государственная Дума и правительство РФ
- в) Совет Федерации и Государственная Дума

#### 6. В Совет Федерации входит ...?

а) по два представителя от каждого субъекта России и представители назначаемые Президентом

- б) по два представителя от каждого субъекта и представители назначаемые Правительством России
- в) по три представителя от каждого субъекта России

**7. На какой срок избирается Государственная Дума РФ?**

- а) на 5 лет
- б) на 7 лет
- в) на срок полномочий соответствующего органа государственной власти субъекта РФ

**8. На какой день после избрания нового созыва собирается Государственная Дума?**

- а) на 30-й день
- б) на 30-й день, но Президент может собрать раньше
- в) на 14-ый день, но Президент может собрать раньше

**9. Федеральное собрание является:**

- а) быстро действующим органом
- б) временно действующим органом
- в) постоянно действующим органом

**10. Депутаты Государственной Думы находиться на государственной службе или могут ли находиться?**

- а) могут
- б) могут, они все находятся на службе
- в) не могут, не находятся

**11. Представители из каких органов государственной власти входят в Совет Федерации?**

- а) исполнительной и законодательной
- б) федеральной
- в) региональной

**12. Что не входит в ведение Государственной думы?**

- а) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации
- б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения
- в) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации

**13. Что не входит в ведение Совета Федерации?**

- а) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом
- б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения
- в) отрешение Президента Российской Федерации от должности

**14. Послание Президента РФ Федеральному Собранию осуществляется:**

- а) одновременно для обеих палат
- б) одной из палат в зависимости от содержания послания
- в) каждой палате поочередно

**15. Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:**

- а) проводят заседания отдельно друг от друга
- б) заседают вместе;
- в) заседают вместе или по раздельности в зависимости от законопроекта, подлежащего обсуждению.

**16. Функции Федерального Собрания РФ:**

- а) административная, правоприменительная, надзорная
- б) разрешительная, судебная, охранительная
- в) представительная, законотворческая, контрольная

**17. Как ещё называется Федеральное Собрание РФ?**

- а) Сенат
- б) Парламент
- в) Конгресс

**18. Минимальный возраст, после наступления которого гражданин вправе быть избранным в качестве депутата Госдумы РФ составляет:**

- а) 21 год
- б) 18 лет
- в) 25 лет

**19. Какой орган создают палаты Федерального Собрания РФ, чтобы контролировать исполнение федерального бюджета?**

- а) Комитет по бюджетной политике
- б) Счетную палату
- в) Ревизионную комиссию

**20. Какое количество голосов от общего числа депутатов Государственной Думы требуется для того, чтобы федеральный конституционный закон был принят?**

- а) три четвертых
- б) более половины
- в) две третьих

## Тема 2.3. Органы исполнительной власти РФ

### План

1. *Порядок формирования, состав и срок полномочий Правительства Российской Федерации*
2. *Регламент Правительства РФ*
3. *Задания для самостоятельной работы*

#### 1. **Порядок формирования, состав и срок полномочий Правительства**

##### **Российской Федерации**

В системе властных институтов государства правительство являет собой высший коллегиальный орган исполнительной власти.

От других органов государственной власти правительство отличается прежде всего предметом и сферой деятельности.

Оно занимается не принятием законов, как законодательные органы, а организацией их исполнения, обеспечением управления государственным аппаратом, регулирования экономического развития страны. Оно не осуществляет правосудие, как органы судебной власти, а обеспечивает режим законности в осуществлении государственного управления, заботится о поддержании правопорядка и государственной дисциплины в повседневной общественной жизнедеятельности. В отличие от органов законодательной и судебной власти правительство имеет свою территориальную систему подчиненных ему органов исполнительной власти, что позволяет осуществлять управленческие функции и реализовывать принимаемые решения. Характерной особенностью компетенции правительства служит и тот факт, что

именно ему принадлежат полномочия по распоряжению практически всеми ресурсами страны, и только оно в силу присущей специфики обладает возможностями их использования.

Правительство Российской Федерации — высший коллегиальный орган федеральной исполнительной власти страны.

Как совокупный орган оно представляет исполнительную власть Российской Федерации во всем ее объеме и вбирает в себя (консолидирует) все федеральные органы исполнительной власти, осуществляет исполнительные и распорядительные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ и федеральными законами, руководствуется указами и распоряжениями Президента РФ.

Общая компетенция Правительства РФ определена Конституцией РФ. В соответствии с ней и другими актами на Правительство РФ возлагаются задачи общего руководства экономикой и социально-культурным строительством страны, разработки и исполнения государственного бюджета, обеспечения защиты интересов, прав и свобод граждан, обороны и безопасности государства, охраны собственности и общественного порядка, управления государственной собственностью и отраслями народно-хозяйственного комплекса, содействия развитию предпринимательства и др.

Полномочия Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти общей компетенции весьма широки. Они охватывают важнейшие вопросы государственной жизни, традиционно относящиеся к полномочиям исполнительной власти, исходя из границ взаимодействия с законодательной и судебной властями. Прежде всего — это формирование государственного аппарата и управление его деятельностью, исполнение законов, участие в законодательном процессе, подзаконное нормотворчество, реализация внешней и внутренней политики и др. Характеризуя полномочия Правительства РФ, необходимо отметить, что их полный объем определить довольно трудно, так как в законодательстве его компетенция закрепляется самым общим образом, а их перечень не является закрытым. Но в сравнении с законодательством многих зарубежных стран правовой статус российского правительства урегулирован в значительно большей степени на конституционном уровне и определяется федеральными законами и указами Президента РФ.

**В области экономики** федеральное правительство разрабатывает программы экономического развития; осуществляет регулирование экономических процессов; обеспечивает единство



экономического пространства страны и свободу экономической деятельности; прогнозирует социально-экономическое развитие страны; осуществляет управление федеральной собственностью; проводит единую политику рационального природопользования; вырабатывает государственную политику в сфере внешнеэкономического и финансово-инвестиционного сотрудничества; формирует мобилизационный план экономики страны; обеспечивает функционирование оборонного производства.

**В бюджетной и финансовой области** — разрабатывает и обеспечивает проведение в стране единой финансовой, кредитной и денежной политики; разрабатывает и представляет Государственной думе федеральный бюджет, обеспечивает его исполнение и представляет Государственной думе отчет об этом; разрабатывает и реализует налоговую политику; обеспечивает совершенствование бюджетной системы; регулирует рынок ценных бумаг; управляет государственными внутренними и внешними долгами Российской Федерации; руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях с иностранными государствами.

**В области социальной политики** — принимает меры к реализации трудовых прав граждан; разрабатывает программы социального развития; обеспечивает проведение единой государственной политики и оказывает государственную поддержку в развитии образования, здравоохранения, культуры; руководит социальным обеспечением и способствует развитию дополнительных форм социального обеспечения и благотворительности.

**В сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан** — участвует в разработке программ по обеспечению безопасности личности, общества и государства; осуществляет меры по поддержанию режима законности в деятельности государственных органов и должностных лиц, соблюдению прав и свобод граждан, охране собственности, защите общественного порядка от противоправных посягательств и организует борьбу с преступностью.

**В области обороны и государственной безопасности** — принимает меры по обеспечению обороны страны и государственной безопасности.

**В области внешней политики** — представляет интересы страны в международных организациях; заключает международные договоры Российской Федерации в соответствии со своей компетенцией; регулирует внешнеэкономическую деятельность и осуществляет контроль в этой области.

## 2. Регламент работы Правительства РФ

Право законодательной инициативы, которым обладает Правительство РФ, позволяет ему проявлять довольно высокую активность в законодательном процессе. Стоит признать, что российское правительство является одним из наиболее активных разработчиков различных законопроектов, направляемых в Государственную думу. Наряду с этим отдельные финансовые законопроекты (например, о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов и др.), а также законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную думу только при наличии заключения Правительства РФ. Для обеспечения взаимодействия с палатами Федерального собрания в сфере законопроектной работы Правительством РФ учреждено представительство РФ в составе статс-секретарей — заместителей федеральных министров и других должностных лиц, специально для этого назначаемых. Их задачами является формирование законопроектных планов и программ для Правительства РФ, координация деятельности министров в этой области, оказание информационной поддержки законодотворческим инициативам комитетов и комиссий палат парламента, организация работы с обращениями депутатов Государственной думы и членов Совета Федерации. Правительство России самостоятельно решает вопросы, отнесенные к его ведению Конституцией РФ, а также осуществляет иные полномочия, возложенные на него, федеральными законами и указами Президента РФ.

Процедура формирования Правительства РФ состоит из двух стадий. На первой стадии Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ с согласия Государственной думы. Это означает, что предложенная Президентом РФ кандидатура подлежит утверждению простым большинством нижней палаты российского парламента. В случае трехкратного отклонения Думой предложенных кандидатур Президент РФ сам назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную думу и назначает ее выборы.

В Конституции РФ ничего не сказано, чем руководствуется Президент РФ при подборе кандидатуры Председателя Правительства РФ. На практике же его усмотрение в определенной мере ограничено: он должен принимать во внимание партийный состав Думы во избежание конфронтации с партийными фракциями

и политического кризиса.

Вторая стадия — назначение Президентом РФ членов Правительства РФ по предложению его председателя. Помимо самого Председателя Правительства РФ и его заместителей в состав Правительства РФ входят федеральные министры.

Председатель Правительства РФ, возглавляя данный орган исполнительной власти, определяет направления его деятельности и организует работу. Глава Правительства представляет его внутри страны и в международных отношениях; вносит Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, назначении и освобождении заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, наложении на них дисциплинарных взысканий; распределяет обязанности между ними, дает им поручения и контролирует их выполнение; проводит заседания Правительства РФ; назначает исполняющего обязанности Председателя Правительства РФ на время своего отсутствия; утверждает регламент работы Правительства РФ; подписывает постановления и распоряжения Правительства РФ; систематически информирует Президента РФ о работе Правительства РФ; исполняет обязанности Президента РФ во всех случаях, когда тот не в состоянии выполнять свои обязанности.

Между руководителями правительства проводится распределение обязанностей. Заместители Председателя Правительства РФ, которых в прессе часто именуют вице-преьерами, участвуют в заседаниях Правительства РФ с правом решающего голоса. Они, как правило, руководят комплексными направлениями деятельности Правительства РФ, реализацию которых обеспечивают группы (блоки) федеральных министерств и других ведомств. Например, по экономическому развитию, социальной сфере и др. Заместители Председателя Правительства РФ участвуют в выработке и реализации политики Правительства РФ, издаваемых им постановлений и распоряжений, координируют в соответствии с распределением обязанностей работу министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, других подведомственных Правительству РФ органов, дают им поручения и контролируют их деятельность, предварительно рассматривают предложения и проекты, вносимые в Правительство РФ.

Для оперативного решения возникающих вопросов в Правительстве РФ создается постоянно действующий орган — Президиум Правительства РФ. В него входят: Председатель Правительства РФ, его заместители, министры финансов, экономики, иностранных дел, обороны, внутренних дел, руководитель Аппарата

Правительства РФ. По представлению главы правительства Президент может ввести в состав президиума и других членов правительства.

Правительство РФ действует в течение срока полномочий Президента РФ и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ. Правительство РФ может уйти в отставку: по инициативе Президента РФ, по собственной инициативе или в случае отставки Председателя Правительства РФ. Выражение Государственной думой вотума недоверия Правительству РФ само по себе не влечет его отставку. В этом случае Конституция дает право Президенту РФ объявить об отставке Правительства РФ либо не согласиться с Государственной думой. После повторного выражения недоверия в течение трех месяцев Президент РФ должен объявить об отставке Правительства РФ или распустить Государственную думу. Учитывая объективную необходимость непрерывности деятельности Правительства РФ, Конституция устанавливает, что во всех случаях его отставки оно по поручению Президента РФ продолжает исполнение своих функций до формирования нового состава Правительства РФ.

Акты, принимаемые Правительством РФ, оформляют его решения в виде постановлений и распоряжений, которые обязательны к исполнению на всей территории Российской Федерации. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений, акты по оперативным и другим текущим вопросам, как правило, не имеющим нормативного характера, издаются в форме распоряжений.

Порядок принятия актов Правительства РФ устанавливается им самим. Оно же обеспечивает исполнение издаваемых им актов.

Постановления и распоряжения Правительства РФ подписываются его председателем или по его поручению одним из заместителей председателя. Постановления Правительства РФ, за исключением тех, в которых содержатся сведения, относимые к государственной тайне, а также распоряжения, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина и носящие общий характер, публикуются в Собрании законодательства Российской Федерации.

При необходимости широкого и немедленного их обнародования правительственные акты доводятся до общего сведения через средства массовой информации. Однако, если принятые Правительством РФ постановления или распоряжения противоречат Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента

РФ, они могут быть отменены Президентом РФ.

Деятельность Правительства РФ обеспечивает аппарат, состоящий из структурных подразделений, должности в которых замещаются профессиональным корпусом квалифицированных специалистов. В этой связи следует различать правовой статус Правительства РФ как органа государственной власти и правовой статус как юридического лица — учреждения. В последнем случае полномочным представителем Правительства РФ как юридического лица выступает руководитель аппарата правительства.

Руководитель аппарата Правительства РФ назначается и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Положение об аппарате Правительства РФ утверждается постановлением Правительства РФ, а структура аппарата Правительства РФ утверждается распоряжением Правительства РФ.

Структура аппарата Правительства РФ может состоять из следующих подразделений:

- Руководство аппарата (руководитель и его заместители);
- Секретариат председателя правительства;
- Секретариаты первых заместителей и заместителей председателя правительства;
- Департаменты;
- Управления;
- Отделы;
- Правительственный архив;
- Секретариат экспертного совета при правительстве;
- Секретариат полномочного представителя правительства.

Расходы на содержание Правительства РФ определяются в федеральном бюджете. Для обеспечения работы Правительства РФ могут быть созданы дополнительные органы и учреждения при нем, финансирование которых должно осуществляться в пределах ассигнований, выделенных на содержание правительства. Так, расходы на содержание аппарата Правительства РФ определяются Председателем Правительства РФ.

Правительство РФ направляет работу министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников центральных аппаратов и территориальных органов исполнительной власти федерального уровня, а также размеры ассигнований на их содержание. В целях обеспечения единства интересов государственного управления

оно может координировать деятельность правительств республик и администраций субъектов Российской Федерации, а федеральные министерства и ведомства взаимодействуют с аналогичными структурами в системе органов исполнительной власти субъектов федерации. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут взаимно передавать друг другу осуществление части своих полномочий.

В соответствии с конституционным принципом единства системы органов исполнительной власти в Российской Федерации Правительство РФ возглавляет данную систему, осуществляя всю полноту исполнительной власти на всей территории государства.

Данное положение подчеркивает его верховенство в этой системе, причем не в конституционно-правовом, а в административном значении. Правительство РФ выполняет ведущую роль в системе органов исполнительной власти.

### ***Основные принципы деятельности Правительства РФ***

В соответствии с ФКЗ №2 от 17.12.1997 года (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве РФ» статьёй 3, Правительство Российской Федерации в своей деятельности руководствуется принципами верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принципами

1. народовластия,
2. федерализма,
3. разделения властей,
4. ответственности,
5. гласности,
6. обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Раскрою основные принципы посредством анализа деятельности исполнительного органа власти – Правительства РФ. **Принцип верховенства Конституции РФ**, предполагает, что на основании и во исполнении Конституции РФ – Правительство РФ действует, издает постановления, распоряжения, и обеспечивает их исполнение на всей территории страны, они обязательны к исполнению, всеми органами. В случае их противоречия Конституции РФ или федеральным законам и указам Президента РФ, они могут быть отменены Президентом РФ. Акты Правительства РФ имеют подзаконный характер и в ст. 115 Конституции РФ, подчеркивается их субординация и подчиненность Конституции РФ и указам главы государства. Сказанная аналогия относится и

к федеральным конституционным и федеральным законам, поскольку акты Правительства РФ не могут противоречить ни тем, ни другим, и с учетом статуса государственного органа исполнительной власти, подлежат исполнению. Исполнительно-распорядительные органы обязаны обеспечить реализацию принятых и действующих законов и подзаконных.

**Принцип народовластия**, является одной из форм проявления демократии. И состоит в организации государства, республиканской форме правления, при которых носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ. В частности в ст.ст. 31 – 33 Конституции РФ, закрепляются формы непосредственной демократии: голосования на выборах, референдуме, участие в демонстрациях, митингах, шествиях, собраниях, пикетированиях, граждане имеют право направлять личные или коллективные обращения и жалобы в государственные органы. Представительная демократия выражается в деятельности выборных представительных органов государства.

**Принцип демократизма** в общей форме закрепляется в ч. 1 и 2 ст. 3 Конституции РФ: «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

**Принцип разделения властей** в России предусмотрен ст. 10 Конституции РФ и является основным механизмом функционирования всех видов государственной власти. Осуществление любой из ветвей власти законодательной, исполнительной или судебной – действий, составляющих компетенцию другой ветви власти, дублирование полномочий – одна из черт неэффективного функционирования системы государственных органов.

**Принцип гласности** включает в себя необходимую достаточную информированность общества о деятельности исполнительных органов, поскольку только на основе гласности возможно реальное народовластие. В содержание данного принципа входит право каждого человека на получение информации, затрагивающей его права и законные интересы, а в более широком плане – формирование общественного мнения о деятельности различных ветвей власти. Так, согласно ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, каждый гражданин вправе свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, опре-

деляется и ограничивается федеральным законом.

**Принцип законности** состоит в том, что вся деятельность государственных органов урегулирована нормами права, и отражена в нормативных правовых актах, подлежащих строгому исполнению и неуклонной реализации. В ст. 2 Конституции РФ провозглашено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Это конституционное требование обращено ко всем без исключения органам государства, к каждому государственно-му служащему. Правительство РФ, как и иные органы исполнительной власти, обязаны предоставить гражданам возможность в реализации прав и свобод, интересов и обязанностей, человека и гражданина. Нарушение прав граждан, свобод и интересов со стороны должностных лиц органа исполнительной власти, влечет юридическую ответственность, которая применяется к нарушителям.

### **Задания для самостоятельной работы**

#### **Вопросы к семинарскому занятию**

Вопрос 1. Охарактеризуйте состав Правительства РФ.

Вопрос 2. Охарактеризуйте федеральные органы исполнительной власти, которыми руководит Президент РФ.

Вопрос 3. Юридическая сила правовых актов Правительства РФ.

Вопрос 4. Перечислите существующие формы конституционно-правовой ответственности Правительства РФ и ее членов.

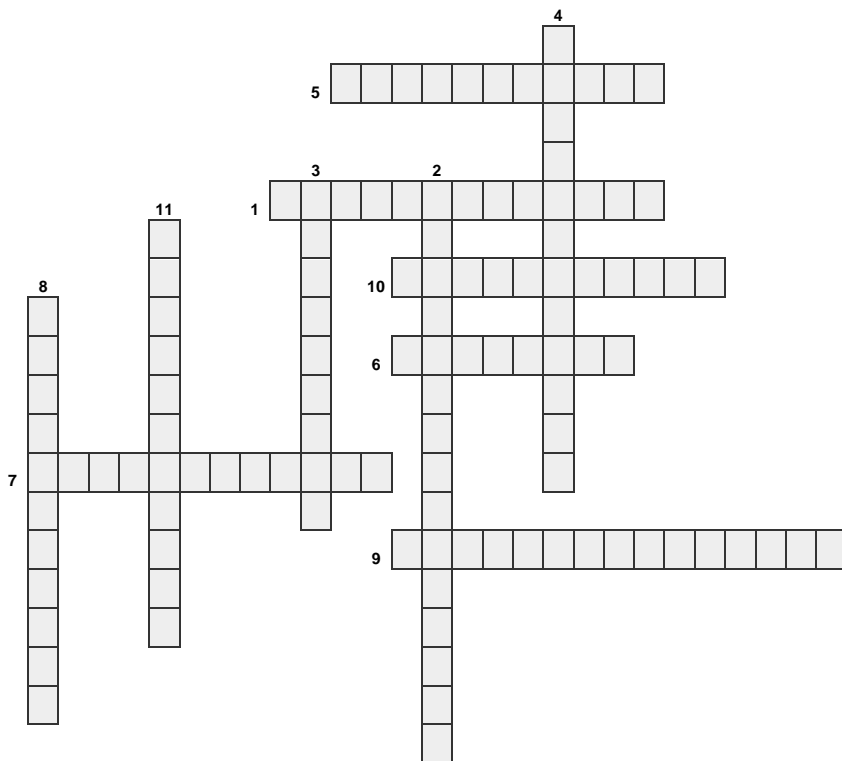
Вопрос 5. Основания и процедура выражения недоверия Правительству РФ. Объясните понятие «интерпелляция». Существует ли интерпелляция в практике российского парламента?

Вопрос 6. Процедура отставка Правительства РФ и федеральных министров.

Вопрос 7. Охарактеризуйте конституционные основы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.

#### **Кроссворд**





1. Кто разрабатывает и представляет Государственной Думе бюджет и обеспечивает его исполнение?

2. Правительство РФ для осуществления своих полномочий может создавать свои ... органы и назначать соответствующих должностных лиц. Какие это органы?

3. Что формирует и регулирует правила организации работы Правительства в области реализации его полномочий?

4. Кто фиксирует и контролирует основные направления деятельности правительства?

5. Правительство РФ руководит работой федеральных ... и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность.

6. Вставьте пропущенное слово: В состав Правительства РФ входят Председатель Правительства РФ, его заместители и федеральные...

7. **Правительство РФ издает** в рамках своей компетенции два **вида актов**: постановления и ...

8. Какой собственностью управляет правительство?
9. Правительству РФ принадлежит право какой инициативы, осуществляемое с помощью внесения проектов законов в Госдуму
10. Правительство РФ слагает свои полномочия перед вновь избранным ...
11. Какой характер носят два вида актов правительства?

## Тема 2.4. Судебная система РФ

### План

1. *Общая характеристика и функции судебной власти*
2. *Конституционные основы судебной системы Российской Федерации*
3. *Государственные органы особой компетенции*
4. *Задания для самостоятельной работы*

#### 1. Общая характеристика и функции судебной власти

**Судебная власть** - самостоятельная и независимая ветвь государственной власти, действующая для разрешения на основе закона социальных конфликтов между государством и гражданами, самими гражданами, юридическими лицами, а также контроля за конституционностью законов.

Судебная власть в Российской Федерации:

- Осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных заседателей и арбитражных заседателей;
- самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей;
- осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

**Суды** — органы государства, осуществляющие от его имени судебную власть путем отправления правосудия при рассмотрении гражданских и уголовных дел, дел об административных правонарушениях, экономических (хозяйственных) споров и некоторых других категорий дел в порядке, установленном законом.

**Судопроизводство** — форма реализации судебной власти, а в более узком понимании

— порядок рассмотрения дел судами.

В соответствии со ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского,

административного и уголовного судопроизводства, что предопределяет организацию судоустройства и всю судебную систему.

**Судоустройство** — это, во-первых, совокупность норм, устанавливающих задачи, принципы организации и деятельности, структуру и компетенцию судов, которые содержатся в Конституции РФ, федеральных конституционных законах, конституциях, уставах и законах субъектов федерации; во-вторых, — система судебных учреждений, их структура и состав.

**Судебная система** — совокупность всех судов государства, имеющих общие задачи, организованных и действующих на единых принципах и связанных между собой отношениями по осуществлению правосудия. Каждое из звеньев судебной системы представляет собой совокупность судов одинаковой компетенции.

В России судебная система устанавливается Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г.

– В основу построения российской судебной системы положены следующие принципы:

– единство (в отличие от ряда других федераций, например, США, разделение судов на федеральные и субъектов федерации не проводится);

– зависимость структуры от национально-государственного устройства и административно-территориального деления страны;

– двухинстанционность (приговоры и решения суда до их вступления в законную силу могут быть пересмотрены по общему правилу лишь один раз в непосредственно вышестоящем суде).

**Суды в России делятся на:**

1. Конституционные суды - рассматривают дела о соответствии нормативных правовых актов всех уровней действующей Конституции РФ.

2. Суды общей юрисдикции - рассматривают уголовные, административные, гражданские и иные дела, такие же дела, относящиеся к военнослужащим и организациям, в которых имеется военная и приравненная к ней служба подсудны военным судам.

3. Арбитражные суды - рассматривают судебные споры в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

## 2. Конституционные основы судебной системы Российской Федерации

Судебная система России состоит из судов трех категорий:

1) конституционные (уставные) суды;

2) обычные суды (общей юрисдикции и военные трибуналы);

3) арбитражные суды.

Такая трехзвенная структура характеризуется тем, что все они являются федеральными (за исключением судов, образуемых субъектами Российской Федерации). Высшими судебными органами Российской Федерации являются соответственно Конституционный суд РФ, Верховный суд РФ и Высший арбитражный суд РФ.

**Конституционный суд РФ** — судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

В России он создан в 1991 г. в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия конституции страны на всей территории государства. Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного суда Российской Федерации определяются Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации». Конституционный суд Российской Федерации состоит из 11 (ранее из 19) судей, назначаемых Советом Федерации по представлению президента Российской Федерации. Решение Конституционного суда - нормативный акт прямого действия, который стоит выше любого федерального закона и не подлежит обжалованию.

Конституционный суд РФ:

- Разрешает дела о соответствии Конституции РФ:
  - а) федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной думы и Правительства РФ;
  - б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению федеральных органов государственной власти и их совместному ведению с органами власти субъектов федерации;
  - в) договоров между органами государственной власти субъектов РФ;
  - г) не вступивших в законную силу международных договоров РФ;
- ✓ Разрешает споры о компетенции между:
  - а) федеральными органами государственной власти;
  - б) ими и органами государственной власти субъектов феде-

рации;

в) высшими государственными органами субъектов федерации;

✓ Разбирает жалобы на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле;

✓ дает толкование Конституции РФ;

✓ дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента РФ;

✓ выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения;

✓ осуществляет иные полномочия, предоставленные ему Конституцией РФ, Федеративным договором и федеральными конституционными законами. Он может также использовать права, предоставленные в соответствии со ст. 11 Конституции РФ договорами о разграничении предметов ведения между органами государственной власти РФ и субъектов РФ, если эти права не противоречат его юридической природе и предназначению как судебного органа конституционного контроля.

При осуществлении конституционного судопроизводства Конституционный суд РФ решает исключительно вопросы права, он воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

**Конституционный суд Российской Федерации состоит из** девятнадцати судей, назначаемых на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Конституционный суд Российской Федерации вправе осуществлять свою деятельность при наличии в его составе не менее трех четвертей от общего числа судей. Полномочия Конституционного суда Российской Федерации не ограничены определенным сроком.

**Деятельность Конституционного суда** Российской Федерации обеспечивает аппарат Конституционного суда Российской Федерации, состоящий из секретариата, управления государственной службы и кадров, финансового управления и управления делами.

**Решения Конституционного суда** РФ являются окончательными, не подлежат обжалованию, вступают в силу немедленно после их провозглашения и действуют непосредственно на всей территории государства, будучи обязательными для всех представительных законодательных, исполнительных и судебных

органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и других организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

**Верховный суд РФ** — высший судебный орган по гражданским, административным, уголовным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции; в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах. Осуществляет судебный надзор за деятельностью судов Российской Федерации, кроме Конституционного суда РФ и арбитражных судов.

В пределах своих полномочий высшего судебного органа рассматривает дела в качестве суда первой инстанции, в кассационном порядке, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам. Судебный надзор проводится Верховным судом, прежде всего путем проверки законности и обоснованности разрешения нижестоящими судами конкретных дел и исправления допущенных ими ошибок. Большое значение имеют на основе изучения и обобщения судебной практики, анализа судебной статистики, даваемые Верховным судом разъяснения по вопросам применения законодательства, возникающим при рассмотрении судебных дел.

### **Компетенция ВС РФ**

В соответствии со ст. 126 Конституции Российской Федерации Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Согласно ст. 104 Конституции РФ Верховный Суд имеет право законодательной инициативы.

- Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции.
- Верховный Суд Российской Федерации осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции, включая военные и специализированные федеральные суды.
- Верховный Суд Российской Федерации является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к верховным судам республик, краевым (областным) судам, судам городов федерального значения, судам автономной области и автономных округов, военным судам военных округов, флотов, видов и групп войск.

- Полномочия, порядок образования и деятельности Верховного Суда Российской Федерации устанавливаются федеральным конституционным законом.

#### **Функции Верховного Суда РФ.**

- рассматривает по первой инстанции наиболее сложные и важные уголовные и гражданские дела, подведомственные судам общей юрисдикции;

- проверяет законность и обоснованность приговоров, определений, решений и постановлений судов общей юрисдикции в порядке кассации и надзора;

- дает разъяснения по вопросам судебной практики в форме постановлений Пленума Верховного Суда РФ. Указанные постановления не имеют статуса нормативно-правовых актов, однако обязательны для исполнения всеми судами общей юрисдикции;

- обладает правом законодательной инициативы, а также вправе обращаться в Конституционный Суд РФ с запросами о соответствии Конституции РФ федеральных законов и иных нормативно-правовых актов.

#### **В составе Верховного суда РФ действуют:**

- Пленум Верховного суда Российской Федерации;
- Президиум Верховного суда РФ;
- Апелляционная коллегия Верховного суда Российской Федерации (с 1 января 2012 года);
- Судебная коллегия по административным делам Верховного суда Российской Федерации;
- Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации;
- Судебная коллегия по уголовным делам Верховного суда Российской Федерации;
- Военная коллегия Верховного суда Российской Федерации.

#### **1) Пленум Верховного Суда Российской Федерации;**

Пленум Верховного Суда Российской Федерации действует в составе Председателя Верховного Суда Российской Федерации, его заместителей и судей Верховного Суда Российской Федерации.

В заседаниях Пленума Верховного Суда Российской Федерации могут участвовать по приглашению Председателя Верховного Суда Российской Федерации судьи Конституционного Суда Российской Федерации, судьи Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, иные судьи и другие лица.

В случае необходимости могут проводиться совместные за-

седания Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

Порядок работы Пленума Верховного Суда Российской Федерации определяется Регламентом Верховного Суда Российской Федерации.

*2) Президиум Верховного Суда Российской Федерации;*

В состав Президиума Верховного Суда Российской Федерации входят Председатель Верховного Суда Российской Федерации, его заместители и судьи Верховного Суда Российской Федерации. Количественный состав Президиума Верховного Суда Российской Федерации определяется Регламентом Верховного Суда Российской Федерации.

Члены Президиума Верховного Суда Российской Федерации из числа судей Верховного Суда Российской Федерации утверждаются Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации, основанному на представлении Председателя Верховного Суда Российской Федерации, и при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации.

Заседание Президиума Верховного Суда Российской Федерации проводится не реже одного раза в месяц и считается правомочным, если на нем присутствует большинство членов Президиума Верховного Суда Российской Федерации.

Постановления Президиума Верховного Суда Российской Федерации принимаются большинством голосов членов Президиума Верховного Суда Российской Федерации, участвующих в заседании, и подписываются председательствующим в заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации.

*3) Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации (положение применяется по гражданским делам с 1 января 2012 года, по уголовным делам - с 1 января 2013 года);*

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации состоит из ее председателя и членов, являющихся судьями Верховного Суда Российской Федерации. Председатель и члены Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации утверждаются Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации, основанному на представлении Председателя Верховного Суда Российской Федерации, и при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации.



4) Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации;

5) Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации;

6) Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации;

7) Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации.

Стоит отдельно поговорить о:

Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации

Для осуществления мероприятия кадрового, финансового, материально-технического и иного характера, направленных на создание условий для полного и независимого осуществления правосудия при Верховном Суде Российской Федерации создан Судебный департамент.

Научно-консультативный совет при Верховном Суде Российской Федерации

При Верховном Суде Российской Федерации в качестве совещательного органа образуется Научно-консультативный совет, состав которого утверждается Пленумом Верховного Суда Российской Федерации по представлению Председателя Верховного Суда Российской Федерации.

Организация и порядок деятельности Научно-консультативного совета при Верховном Суде Российской Федерации определяются положением о нем, утверждаемым Пленумом Верховного Суда Российской Федерации.

**Высший арбитражный суд РФ** — высший судебный орган по разрешению хозяйственно-экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами. Стоит во главе системы арбитражных судов, в которую также входят федеральные арбитражные суды округов, арбитражные суды республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных образований. Основными их задачами при рассмотрении подведомственных дел являются: защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов граждан, организаций, предприятий и других субъектов хозяйственной деятельности в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в данной сфере.

Высший арбитражный суд РФ в качестве суда первой инстанции рассматривал:

- Дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, а также Совета Федерации, Государственной думы и Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций, которые затрагивают права в сфере предпринимательской деятельности;

- Экономические споры между Российской Федерацией и субъектами Федерации, либо между субъектами Федерации.

Основной задачей Высшего арбитражного суда Российской Федерации являлось рассмотрение в порядке надзора дел по проверке вступивших в законную силу судебных актов нижестоящих арбитражных судов, в том числе их пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам. Также он изучал и обобщал практику применения арбитражными судами законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере предпринимательской деятельности, давал разъяснения по вопросам судебной практики и разрабатывал предложения по совершенствованию законодательства в указанной сфере деятельности (имел право законодательной инициативы).

После завершения реорганизации Высшего арбитражного суда Российской Федерации его полномочия перешли Верховному суду Российской Федерации.

***Высший арбитражный суд РФ действует в составе:***

Пленума, Президиума, судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений, и судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений. В судебных коллегиях образуются судебные составы из числа судей, входящих в соответствующую коллегию.

Верховный и Высший арбитражный суды РФ осуществляют в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью подведомственных судов и дают разъяснения по вопросам судебной практики. Их полномочия, порядок образования и деятельности устанавливаются федеральным конституционным законом.

Акты высших судебных органов окончательны и дальнейшему обжалованию (опротестованию) не подлежат.

***Судья*** — должностное лицо государства, являющееся носителем судебной власти, для реализации которой наделено полномочиями осуществлять правосудие на профессиональной основе.

По закону «О статусе судей в Российской Федерации» от 28

июня 1992 г. все судьи обладают единым статусом и различаются только полномочиями и компетенцией. Особенности правового положения некоторых категорий судей определяются федеральными законами, а в случаях, ими предусмотренных, — также законами субъектов федерации. Конституция РФ (ст. 119) определяет, что судьями могут быть граждане, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по специальности не менее пяти лет. Федеральным законом могут устанавливаться и дополнительные требования к кандидатам на должности судей. В своей деятельности по осуществлению правосудия судьи независимы и подчиняются только закону и никакому государственному, общественному органу или должностному лицу не подотчетны. Они несменяемы и пользуются неприкосновенностью. Их требования и распоряжения при осуществлении судебных полномочий обязательны для всех без исключения государственных органов, должностных лиц, организаций и граждан. Судья не вправе быть народным депутатом, принадлежать к политической партии или организации, заниматься предпринимательством и совмещать свое пребывание в должности судьи с другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской, литературной или иной творческой.

В соответствии с Конституцией РФ судьи высших судебных органов назначаются Советом Федерации Федерального собрания РФ по представлению Президента РФ, а судьи других федеральных судов — непосредственно Президентом РФ. Формирование кадрового корпуса федеральных органов судебной власти ведется руководителями судов и Министерством юстиции РФ.

Работу судов и осуществление полномочий судей обеспечивают аппараты судов.

**Аппарат суда** — вспомогательный орган, обеспечивающий квалифицированную и техническую помощь в исполнении судьями полномочий по осуществлению судебной власти.

Структура аппарата (численность сотрудников, их должностной и профессионально-квалификационный состав) того или иного суда зависит прежде всего от его инстанционного уровня (районный, краевой или верховный) и от вида юрисдикции (общей или специальной).

Обеспечением деятельности Конституционного суда РФ занимаются его секретариат и другие вспомогательные подразделения.

Они осуществляют организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение

судей. Сотрудники секретариата проводят прием посетителей, рассматривают в предварительном порядке поступающие в Конституционный суд обращения, дают на них свои заключения, содействуют судьям в подготовке дел и иных вопросов к рассмотрению на заседаниях.

В структуре секретариата образуются специализированные подразделения (управления, отделы, сектора, группы). В составе аппарата Конституционного суда РФ возрожден существовавший до 1917 г. институт судебных приставов, на которых возлагается поддержание порядка в судебных заседаниях.

В аппаратах судов общей юрисдикции предусмотрены должности секретарей судов, консультантов, делопроизводителей, заведующего канцелярией, бухгалтера, технического персонала (стенографистов, машинисток и т. д.). Сотрудники аппаратов судов выполняют профессиональные функции, связанные с ведением делопроизводства в судах, приемкой, учетом и хранением вещественных доказательств, исполнительным производством, которое возлагается на суды, учетом и систематизацией правовых актов и судебных решений, хранением судебных дел и других документов, а также необходимой работой с народными (присяжными) заседателями, решением ряда других организационных и вспомогательно-технических вопросов. Содействие в организационном обеспечении деятельности судов оказывает Министерство юстиции РФ.

### 3. Государственные органы особой компетенции

Видовое многообразие традиционных и наиболее распространенных государственных органов не исключило появление и других специализированных органов для осуществления определенных функций государства, но не входящих ни в одну из ветвей власти. Подобно тому, как статус Президента РФ не позволяет однозначно отнести его к одной из трех классических ветвей власти, также затруднительно понимание принадлежности к ним государственных органов особой компетенции. Такими органами на федеральном уровне являются ***Прокуратура, Счетная палата, Центральный банк, Федеральное казначейство, Центральная избирательная комиссия, Уполномоченный по правам человека***. Место таких органов в государственном механизме находит свое предметное воплощение в реализуемых ими функциях. Они представляют собой основные направления деятельности, осуществляемые в соответствии с особо опреде-

ленной компетенцией с использованием специфических форм и методов в рамках очерченных полномочий. Их наличие определяется реальными потребностями государственно-правовой жизни, необходимостью управленческого воздействия на нее с помощью таких институтов, которые не вписываются в рамки законодательной, исполнительной или судебной власти.

**Прокуратура РФ** в соответствии с Конституцией РФ составляет единую федеральную централизованную систему органов. Она состоит из Генеральной прокуратуры РФ, прокуратур субъектов РФ, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратур (транспортных, природоохранных), прокуратур городов и районов, иных территориальных и межведомственных прокуратур, а также научных и образовательных учреждений. Органы прокуратуры имеют между собой строгую субординацию с вертикальным соподчинением нижестоящих вышестоящим во главе с Генеральным прокурором РФ.

Выполняя функцию так называемого общего надзора за точными единообразным исполнением законов всеми гражданами, организациями и должностными лицами, органы прокуратуры осуществляют надзор: за исполнением законов в сфере государственного управления; экономической деятельностью и охраной прав и свобод граждан; исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, администрациями органов и учреждений мест содержания задержанных и предварительного заключения; соответствием закону судебных актов и актов других органов государственной власти; исполнением законов федеральными органами государственной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами контроля, органами военного управления, воинскими частями и учреждениями, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. В соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством, прокуратура ведет уголовное преследование. Она также координирует деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участвует в нормотворческой деятельности государства.

Функционирование органов прокуратуры обеспечивают аппараты разных уровней: от генеральной до районной, которые возглавляют прокуроры.

**Прокуроры** — должностные лица государства, осуществ-

ляющие функции прокурорского надзора и предварительного расследования по некоторым, преимущественно особо важным, категориям уголовных дел, представительства государственных интересов в судебном процессе, (поддерживая государственное обвинение). Прокурор вправе принять к своему производству или поручить подчиненному ему прокурору или следователю расследование любого преступления.

**Счетная палата РФ** имеет видовой особенностью своей компетенции финансовый контроль за исполнением федерального бюджета. Она является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием РФ и ему подотчетным. Конституция РФ (ч. 5 ст. 101, п. «и» ч. 1 ст. 102, п. «г» ч. 1 ст. 103) определяет общий статус и порядок ее формирования по правилу паритета между палатами Федерального собрания: Государственная дума назначает на должность и освобождает от должности половину аудиторов и председателя, а Совет Федерации — другую половину аудиторов.

***Срок полномочий аудиторов Счетной палаты — шесть лет.*** Они являются должностными лицами, возглавляющими определенные направления деятельности Счетной палаты, которые охватывают комплекс, группу или совокупность ряда доходных или расходных статей федерального бюджета, объединенных единством назначения.

Круг задач, структура и порядок деятельности Счетной палаты определены ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» от 11 января 1995 г. Согласно закону она выполняет следующие задачи: организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению; определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности; оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов; финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов; анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов и подготовки предложений, направленных на их

устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом; контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке РФ и иных финансово-кредитных учреждениях РФ; регулярное представление Совету Федерации и Государственной думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

В пределах своей компетенции Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью. Выполнение своих задач она основывает на принципах законности, объективности, независимости и гласности.

Аппарат Счетной палаты состоит из инспекторов и иных штатных сотрудников. В служебные обязанности инспекторов входит непосредственная организация и проведение контроля в пределах компетенции Счетной палаты. Права, обязанности и ответственность ее сотрудников, а также условия прохождения ими службы определяются законом о ней, законом о федеральной государственной службе, законодательством о труде и иными нормативными правовыми актами. Аудиторы и инспекторы Счетной палаты должны быть опытными финансовыми экспертами. В процессе реализации ее задач, определенных законом, они осуществляют контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивают единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов.

Счетная палата имеет право давать администрациям проверяемых предприятий, учреждений и организаций обязательные для исполнения предписания, которые могут быть обжалованы в судебном порядке. В соответствии с предоставленными законом полномочиями инспекторы Счетной палаты при выполнении своих служебных обязанностей по проведению бюджетно-финансового контроля имеют право беспрепятственно посещать государственные органы, предприятия, учреждения и организации, банки и иные кредитно-финансовые учреждения независимо от форм собственности, входить в любые производственные и канцелярские помещения, если иное не предусмотрено законодательством РФ; опечатывать кассы, кассовые и служебные помещения, склады и архивы, а также при обнаружении подделок, подлогов, хищений и злоупотреблений изымать необходимые документы. Требования инспекторов Счетной палаты, связанные с исполнением ими служебных обязанностей, обязательны для государственных органов,



а также для предприятий, учреждений и организаций независимо от их подчиненности и форм собственности.

Гарантии правового статуса сотрудников Счетной палаты, их материальное и социальное обеспечение определены законом. Так, инспектор при выполнении им служебных обязанностей не может быть привлечен к уголовной ответственности без согласия Коллегии Счетной палаты. Должностные оклады ее инспекторов устанавливаются на 20% выше соответствующих окладов работников аппарата Правительства РФ, а должностные оклады других сотрудников аппарата Счетной палаты устанавливаются на уровне окладов работников аппарата Правительства РФ.

Счетная палата представляет обеим палатам парламента ежегодный отчет о результатах своей деятельности и ежемесячно публикует информацию о своей работе в издаваемом ею бюллетене.

Введение этого специализированного органа явилось конституционно-правовой новеллой современной российской практики. Аналогичные органы в других государствах имеют широкие полномочия, а их акты во многом определяют решения парламентов в финансово-бюджетной сфере.

**Центральный банк РФ** — главный государственный банк страны, наделенный властными полномочиями в сфере регулирования финансово-кредитных отношений. Конституция РФ поручает ему функции денежной эмиссии (ч. 1 ст. 75), защиту и обеспечение устойчивости рубля (ч. 2 ст. 75), которые он осуществляет независимо от других органов государственной власти. Согласно ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в редакции от 26 апреля 1995 г. его исключительная прерогатива — эмиссия наличных денег, организация их обращения и изъятие из обращения на территории РФ. Банк России обеспечивает в том числе покупательную способность и устойчивость курса рубля по отношению к иностранным валютам, а также физическую защиту выпускаемых в обращение денег (банкнот и монет), всех выпускаемых им ценных бумаг от подделок. К основным задачам Банка России относятся: регулирование денежного обращения, единая федеральная кредитно-денежная политика, организация расчетов и кассового обслуживания, защита интересов вкладчиков банков, надзор за деятельностью коммерческих банков и других кредитных организаций, денежные операции по внешнеэкономической деятельности и др. В этих целях им применяются, прежде всего, такие основные инструменты и методы денежно-кредитной политики, как: процентные ставки по операциям Банка России; норма-



тивы обязательных резервов, депонируемых в Банке России (резервные требования); операции на открытом рынке; рефинансирование банков; валютное регулирование; установление ориентиров роста денежной массы; прямые количественные ограничения; валютные интервенции (купля-продажа валюты на рынке) для воздействия на курс рубля, на суммарный спрос и предложение денег.

Будучи в пределах полномочий, предоставленных Конституцией РФ и федеральными законами, независимым от исполнительно-распорядительных органов государственной власти, Центральный банк подотчетен Государственной думе. Кандидатуру на пост председателя Центрального банка представляет Президент РФ Государственной думе, к ведению которой отнесено право его назначения или смещения. Значимость самостоятельного положения данного должностного лица государства и возглавляемого им органа проявляется при проведении кредитно-денежной политики.

Центральный банк должен исходить из общефедеральных интересов и быть в значительной степени независим как от политического влияния руководителей государства, так и от разрозненных региональных интересов.

Уставный капитал и иное имущество Центрального банка являются федеральной собственностью.

Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции, издает нормативные акты, обязательные для всех органов государственной власти и ее субъектов, органов местного самоуправления, всех физических и юридических лиц.

**Федеральное казначейство** — финансовый орган государства, ведающий кассовым исполнением федерального бюджета. Правовой основой его деятельности служат Бюджетный кодекс Российской Федерации и Положение «О Федеральном казначействе России», утвержденное постановлением Правительства РФ от 28 января 1997 г. № 109. В ряде стран казначейство ведает также взиманием государственных налогов и других сборов, выпуском казначейских билетов и казначейских обязательств.

**Центральная избирательная комиссия РФ** — главный избирательный орган государства, возглавляющий систему избирательных комиссий. В систему также входят: избирательные комиссии субъектов РФ, окружные, территориальные (районные, городские и другие) участковые избирательные комиссии. Они являются специальными коллегиальными органами, обеспечивающими практическую подготовку и проведение выборов. Система,

порядок образования и полномочия избирательных комиссий определяются, как правило, законами о выборах. В соответствии с ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» от 6 декабря 1994 г. избирательные комиссии организуются для проведения: выборов Президента РФ, депутатов Государственной думы, в иные федеральные государственные органы, предусмотренные Конституцией РФ и избираемые непосредственно гражданами РФ; выборов в органы государственной власти субъектов РФ и в выборные органы местного самоуправления; а также — федеральных референдумов.

Центризбирком РФ формируется в составе 15 членов, назначаемых Президентом РФ, Государственной думой и Советом Федерации по пять человек. Председатель, заместитель и секретарь ЦИК РФ избираются из ее состава тайным голосованием ее членов. ***Она работает на постоянной основе со сроком полномочий четыре года.***

Основными задачами ЦИК РФ являются: обеспечение единообразного исполнения законодательства о выборах; руководство деятельностью нижестоящих избирательных комиссий; обеспечение избирательных прав граждан, общественных объединений; контроль за подготовкой и проведением выборов. Ее принципы — открытость, гласность, коллегиальность и др. ЦИК РФ совместно с избирательными комиссиями субъектов РФ осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан, организует общегосударственную систему регистрации избирателей и кандидатов на выборные должности, разрабатывает стандарты технологического оборудования, используемого в работе, и контролирует их соблюдение, принимает меры по организации единообразной системы подведения итогов голосования и установления результатов выборов, дает официальное объявление о них. ЦИК РФ распределяет выделенные из федерального бюджета средства на финансирование избирательного процесса, контролирует их расходование, оказывает методическую, организационно-техническую и другую помощь избирательным комиссиям.

При проведении выборов избирательные комиссии в пределах своей компетенции не зависимы от государственных органов и органов местного самоуправления.

ЦИК РФ вправе издавать инструкции по вопросам применения законов о выборах, обязательные для всех избирательных комиссий в РФ. Акты, принятые избирательными комиссиями в пределах их компетенции, обязательны для исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления,

общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций и должностных лиц, а также нижестоящих избирательных комиссий.

***В различных государствах избирательные органы могут быть как специальными избирательными комиссиями, так и уже существующими государственными органами — муниципалитетами, судами, органами внутренних дел.***

**Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации** — государственная должность, которая может рассматриваться и как обособленная государственная структура, предусмотренная в целях независимого контроля за государственным обеспечением реализации прав и свобод человека и гражданина. В мировой юридической практике функции такого должностного лица заключаются в оперативной защите личности от произвола и злоупотреблений государственных органов и должностных лиц.

**Институт государственного правозащитника** дополняет существующие средства защиты прав человека и не влечет каких-либо ограничений компетенции иных правоохранительных органов (суда, прокуратуры). Этот институт считается фактором укрепления законности в деятельности государственных органов, а значит государственных служащих, прежде всего исполнительной власти.

В государственно-правовом смысле эту должность занимает достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных людей и опосредованный парламентский контроль за должностными лицами, но без права изменения принятых ими решений.

В ряде стран представитель чьих-либо интересов — омбудсмен (швед. ombudsman — представитель чьих-либо интересов) — специальное должностное лицо парламента, наблюдающее за законностью действий государственных органов (а в некоторых странах также частных лиц и объединений) и соблюдением прав и свобод человека. Впервые эта должность была введена Актом о форме правления Швеции 1809 г., где впоследствии стали действовать несколько омбудсменов, распределенных по сферам управления (гражданской, военной, по делам потребителей). В настоящее время конституционный институт омбудсмента существует во многих странах мира, в большинстве из которых он действует от имени парламента, однако может быть и так называемый омбудсмен исполнительной власти, подотчетный правительству, известны также омбудсмены, специализирующиеся по

вопросам равноправия мужчин и женщин. Для нашей страны это новый институт, впервые учрежденный Конституцией РФ 1993 г.

Основные задачи, правовой статус и порядок работы этого должностного лица российского государства определены Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. На эту должность назначается лицо, вокруг которого достигнута высокая степень согласия: квалифицированное большинство депутатов Государственной думы. ***Срок его полномочий — пять лет, с условием возможного пребывания не более двух сроков подряд.***

Свои контрольные функции Уполномоченный по правам человека осуществляет как по собственной инициативе, так и реагируя на обращения, требования или жалобы граждан. Ему предоставлены широкие возможности. Выступая посредником между гражданским обществом и органами государственной власти, Уполномоченный по правам человека может затребовать необходимые акты и материалы для проверки, знакомиться с различными документами, проводить проверочные действия, требовать объяснения от должностных лиц государства и граждан по различным фактам, находящимся в сфере его правозащитной деятельности. Однако, притом, что формы реагирования на нарушения прав граждан весьма разнообразны: представления, рекомендации, ходатайства, обращения, жалобы, в том числе и в Конституционный суд РФ, государственные органы и должностные лица, которым направляются послания Уполномоченного по правам человека, могут выполнять их или не соглашаться с ними.

Для обеспечения деятельности Уполномоченного по правам человека создается приданный ему рабочий аппарат — ***Национальное агентство Российской Федерации по правам человека***, являющееся самостоятельной структурой в системе государственных органов России. Оно помогает ему рассматривать жалобы граждан, обеспечивает его конституционное право расследовать случаи индивидуального или массового нарушения прав и свобод человека, оказывает квалифицированную поддержку в организации проведения проверок и расследований по таким фактам.

### **Задания для самостоятельной работы**

Вопрос 1. Понятие, принципы судебной власти. Взаимодействие судебной, представительной и исполнительной властей.

Вопрос 2. Структура, полномочия Конституционного Суда

РФ.

Вопрос 3. Организация деятельности Конституционного Суда РФ. Решения Конституционного Суда РФ.

### Тестовое задание

**1) Какое судопроизводство не осуществляется судами?**

- a. Гражданское
- b. Дисциплинарное
- c. Уголовное

**2) Одна из важнейших функций судебной власти – осуществление ...?**

- a. Правосудия
- b. Административного контроля
- c. Правопорядка

**3) Какой принцип основан на неукоснительном соблюдении и исполнении предписаний Конституции РФ, Федеральных законов и иных нормативных правовых актов всеми субъектами правоотношений?**

- a. Принцип законности
- b. Принцип равенства граждан перед законом
- c. Принцип независимости судебной власти

**4) Какой принцип судопроизводства означает, что любой гражданин, достигший 16 летнего возраста, вправе присутствовать на судебной заседании, если оно не является закрытым. Также принцип предполагает право на освещение хода судебного разбирательства в прессе.?**

- a. Принцип равенства граждан перед законом
- b. Принцип обеспечения беспристрастного и компетентного суда.
- c. Принцип открытости и гласности судопроизводства.

**5) Кто не является стороной судебного процесса?**

- a. Истец
- b. Следователь
- c. Ответчик

**6) Какой принцип судопроизводства достигается пу-**

**тем утвержденного строгого порядка наделения судей, присяжных и арбитражных заседателей полномочиями по осуществлению правосудия?**

- a. Компетентность
- b. Беспристрастность
- c. Гласность

**7) Контрольная деятельность судов не включает в себя:**

- a. обеспечение исполнения приговоров, иных судебных решений;
- b. разбирательство и решение дел об административных правонарушениях подведомственным судам;
- c. охрана прав людей.

**8) О какой ветви государственной власти идёт речь: одна из трёх ветвей государственной власти, призванная защищать права и законные интересы субъектов различных правоотношений?**

- a. Законодательная
- b. Исполнительная
- c. Судебная

## **Тема 2.5. Организация государственной власти в субъектах РФ**

### **План**

- 1. Конституционно-правовая регламентация системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации*
- 2. Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации*
- 3. Задания для самостоятельной работы*

### **1. Конституционно-правовая регламентация системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации**

Российская Федерация согласно статье 5 Конституции 1993 г. состоит из равноправных субъектов. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты федерации между собой равноправны. Субъекты Российской Фе-

дерации не имеют права выхода из ее состава. С 1 марта 2008 г., после объединения регионов, субъектов федерации в России — 83 (в 1993 г., когда была принята ныне действующая Конституция, их было 89).

Государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией РФ, федеративными и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и федеральным законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. на 25 декабря 2012 г.).

Принципами деятельности органов государственной власти субъектов РФ являются единство системы государственной власти, верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ, разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную и др. Систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ. Конституцией (уставом) субъекта РФ может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации.

Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации. При этом наименование указанного органа не может содержать словосочетаний, составляющих основу наименований федеральных органов государственной власти.

Названия законодательных органов субъектов РФ бывают

следующими:

- Законодательное собрание;
- Областная дума;
- Государственное собрание;
- Государственный совет;
- Собрание депутатов;
- Совет депутатов;
- Народное собрание;
- Хурал;
- Парламент;
- Государственная дума;
- Прочие.

Число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (далее — установленное число депутатов) и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации.

Установленное число депутатов должно составлять:

- а) не менее 15 и не более 50 депутатов — при численности избирателей менее 500 тысяч человек;
- б) не менее 25 и не более 70 депутатов — при численности избирателей от 500 тысяч до 1 миллиона человек;
- в) не менее 35 и не более 90 депутатов — при численности избирателей от 1 миллиона до 2 миллионов человек;
- г) не менее 45 и не более 110 депутатов — при численности избирателей свыше 2 миллионов человек.

Срок полномочий депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (далее, если не оговорено особо,

— депутаты) одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и не может превышать пять лет.

Заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации являются открытыми, за исключением случаев, установленных федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации, а также регламентом или иным актом, принятым данным органом и устанавливающим порядок его деятельности.

Основные полномочия законодательного (представи-



тельного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации:

а) принимает конституцию субъекта Российской Федерации и поправки к ней, если иное не установлено конституцией субъекта Российской Федерации, принимает устав субъекта Российской Федерации и поправки к нему;

б) осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации;

в) заслушивает ежегодные отчеты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

г) осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

Постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации:

а) принимается регламент указанного органа и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности;

б) назначаются на должность и освобождаются от должности отдельные должностные лица субъекта Российской Федерации, оформляется согласие на их назначение на должность, если такой порядок назначения предусмотрен Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации;

в) назначаются выборы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и голосование по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

г) назначается референдум субъекта Российской Федерации в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Феде-

рации;

д) оформляется решение о недоверии (доверии) высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также решение о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в назначении которых на должность законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимал участие в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации;

е) утверждается соглашение об изменении границ субъектов Российской Федерации; ж) одобряется проект договора о разграничении полномочий;

з) назначаются на должность судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации;

и) оформляются иные решения по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации к ведению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Помимо законодательного (представительного) органа в субъектах РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта РФ. Этот орган обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ на территории субъекта РФ. Наименование данного органа, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ. Указанный орган обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать. Финансирование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и возглавляемых им органов исполнительной власти субъекта РФ

осуществляется за счет средств бюджета субъекта РФ, предусмотренных отдельной статьей.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии. Указанный орган осуществляет следующие полномочия: осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью; разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект бюджета субъекта РФ, а также проекты программ его социально-экономического развития; обеспечивает исполнение бюджета субъекта РФ и готовит отчет об исполнении указанного бюджета и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития субъекта РФ для представления их высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ; формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ; управляет и распоряжается собственностью субъекта РФ в соответствии с законами субъекта РФ, а также федеральной собственностью, переданной в управление субъекту РФ в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ; вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством РФ изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта РФ, а также вправе обратиться в суд; осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными ст. 78 Конституции РФ.

Как правило, исполнительный орган субъекта РФ могут называть либо Правительство субъекта РФ, либо Администрация.

Наименование должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта РФ.

В настоящее время высшие государственные должности в разных субъектах Российской Федерации именуются по-разному — Президент Республики, Председатель Правительства Республики, Глава Республики, Губернатор края (области, города федерального значения, автономной области, автономного округа), Глава Администрации края (области, автономного округа), Глава города федерального значения.

В 2009 г. был принят ряд поправок к порядку наделения полномочиями глав субъектов РФ. В ноябре 2010 г. Госдума приняла в первом чтении поправки, исключающие для глав субъектов РФ возможность именоваться президентами, при этом установлен переходный период до 1 января 2015 г.

В 1995 г. был принят закон, согласно которому все главы субъектов Российской Федерации должны были избираться населением, а в 1996 г. Конституционный суд указал, что глава субъекта Российской Федерации не может назначаться законодательным органом. В течение десяти лет (1995-2004) во всех регионах России не менее двух раз проводились выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

В 2004 г. по инициативе Президента России В.В. Путина избрание высших должностных лиц было изменено на назначение законодательными органами по представлению Президента России.

Действующие главы субъектов Российской Федерации получили возможность обратиться к Президенту с просьбой о переназначении. Конституционный суд в 2005 г. подтвердил конституционность назначения глав субъектов Российской Федерации, фактически пересмотрев свою правовую позицию 10-летней давности.

В течение 2005-2006 гг. большинство глав субъектов РФ были переназначены, в некоторых субъектах РФ назначены новые руководители. До сих пор не было ни одного случая отклонения законодательным собранием кандидатуры, внесенной Президентом России.

1 июня 2012 г. вступил в силу закон о выборах губернаторов.

Высшее должностное лицо субъекта РФ избирается гражданами на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Кандидаты на пост губернаторов выдвигаются политическими партиями, а также в порядке самовыдвижения.

При этом партии не обязаны выдвигать только своих членов, они могут выбрать и беспартийного.

Высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) может быть гражданин РФ, достигший 30 лет. Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не может быть одновременно депутатом Государственной думы Федерального собрания РФ, членом Совета Федерации Федерального собрания РФ, судьей, замещать иные государственные должности РФ, государственные должности федеральной государственной службы, иные государственные должности субъекта РФ или государственные должности государственной службы субъекта РФ, а также выборные муниципальные должности и муниципальные должности муниципальной службы, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством РФ. Гражданин РФ может быть наделен полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на срок не более пяти лет.

Отзыв высшего должностного лица субъекта РФ возможен на референдуме, для созыва которого необходимо не менее 25% подписей жителей субъекта Федерации. Для осуществления импичмента необходимо набрать на референдуме не менее 50% голосов избирателей, зарегистрировавшихся в регионе.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ издает указы (постановления) и распоряжения. Акты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, принятые в пределах их полномочий, обязательны к исполнению в субъекте РФ. Эти акты не должны противоречить Конституции

РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, конституции (уставу) и законам субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) осуществляет следующие полномочия:

- представляет субъект РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта РФ;

- обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ;

- формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в соответствии с законодательством субъекта РФ и принимает решение об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ;

- вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, а также созывать вновь избранный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ на первое заседание ранее срока, установленного для этого законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ конституцией (уставом) субъекта РФ;

- вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ с правом совещательного голоса;

- обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с иными органами государственной власти субъекта РФ и в соответствии с законодательством РФ может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта РФ с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

- осуществляет иные полномочия в соответствии с указанным Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

В случаях, когда высшее должностное лицо субъекта РФ

(руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять свои обязанности, их исполняет должностное лицо, предусмотренное конституцией (уставом) субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) при осуществлении своих полномочий обязано соблюдать Конституцию РФ, федеральные законы, конституцию (устав) и законы субъекта РФ, а также исполнять указы Президента РФ и постановления Правительства РФ.

## 2. Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации

Местное самоуправление — форма осуществления народом своей власти, вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций. Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации.

В соответствии с федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» складывается двухуровневая система местного самоуправления.

В Российской Федерации существуют пять видов муниципальных образований, которые функционируют на двух уровнях:

- муниципальный район — несколько городских и/или сельских поселений;

- сельское поселение — один или несколько сельских населенных пунктов;

- городское поселение — один город или поселок городского типа с прилегающими населенными пунктами сельского или городского типа;

- городской округ — городское поселение, не входящее в состав муниципального района;

- внутригородская территория города федерального значения — часть территории города федерального значения (Москвы или Санкт-Петербурга).

Границы и статус муниципальных образований установлены в 2003-2005 гг. в рамках муниципальной реформы. Порядок изменения границ и преобразования муниципальных образований установлен федеральным законом.

В гражданских правоотношениях муниципальные об-

разования выступают наравне с другими участниками гражданских правоотношений — гражданами, юридическими лицами, а также Российской Федерацией и ее субъектами. От имени муниципального образования выступают уполномоченные органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В структуру органов местного самоуправления, устанавливаемую уставом муниципального образования, входят следующие органы и должностные лица местного самоуправления:

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- местная администрация;
- контрольный орган муниципального образования;
- иные органы местного самоуправления;

В соответствии с федеральным законом существуют следующие основные варианты структуры органов местного самоуправления:

- представительный орган избирается населением, глава муниципального образования избирается населением и возглавляет представительный орган, глава местной администрации назначается по контракту;

- представительный орган избирается населением, глава муниципального образования избирается населением и возглавляет местную администрацию;

- представительный орган избирается населением, глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и возглавляет представительный орган, глава местной администрации назначается по контракту.

Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом. В соответствии с Гражданским кодексом органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные предприятия и учреждения. Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет).

К собственным доходам местного бюджета могут относиться:



- средства самообложения граждан;
- доходы от местных налогов и сборов;
- доходы от региональных налогов и сборов;
- доходы от федеральных налогов и сборов;
- безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований;
  - доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;
  - часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей;
  - штрафы, установление которых отнесено к компетенции органов местного самоуправления;
  - добровольные пожертвования;
  - субвенции на решение вопросов местного значения межмуниципального характера (для некоторых муниципальных районов);
  - иные законные поступления.

Закон устанавливает возможность выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений, муниципальных районов и городских округов путем предоставления дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований и (или) районных фондов финансовой поддержки поселений.

Органы местного самоуправления и уполномоченные ими муниципальные учреждения могут выступать заказчиками на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, связанных с решением вопросов местного значения и осуществлением отдельных государственных полномочий (муниципальный заказ). Муниципальные образования вправе привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг (муниципальный заем).

В целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

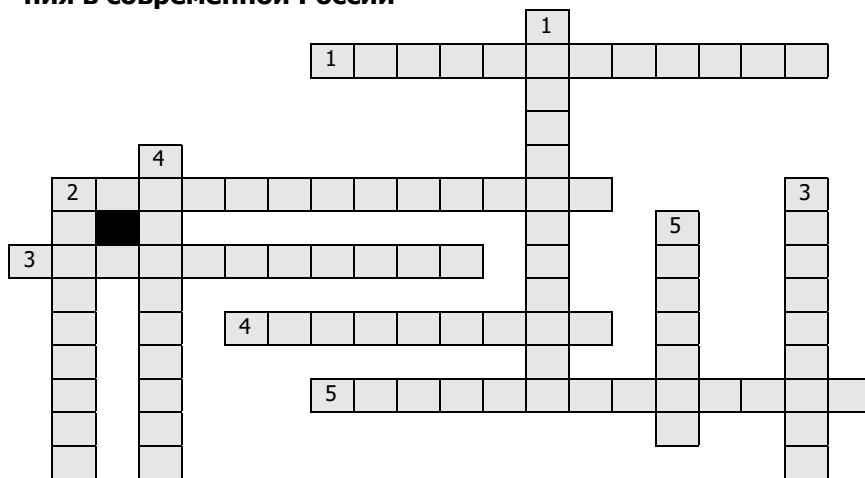
Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могут образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований. Кроме того, закон допускает создание иных объединений муниципальных образований с

учетом территориальной и организационной основы, а также межмуниципальных хозяйственных обществ и иных организаций.

Система органов государственной власти Российской Федерации находится в стадии развития и дальнейшего совершенствования, требуемого усложнением условий общественно-политической и государственной жизни Российской Федерации и ее субъектов.

### **Задания для самостоятельной работы**

#### **Кроссворд ко 2 разделу "Государственные учреждения в современной России"**



#### ***По вертикали:***

1. Этот принцип предполагает, что на основании и во исполнении Конституции РФ – Правительство РФ действует, издает постановления, распоряжения, и обеспечивает их исполнение на всей территории страны, они обязательны к исполнению, всеми органами.

2. Председатель Правительства РФ назначается ... с согласия Государственной Думы.

3. Для решения оперативных вопросов правительство по предложению председателя может образовать именно этот орган.

4. Это принцип состоит в том, что вся деятельность государственных органов урегулирована нормами права, и отражена в нормативных правовых актах, подлежащих строгому исполнению и неуклонной реализации.

5. Этот орган Правительства РФ является государственным органом, образованным для обеспечения деятельности Прави-

тельства Российской Федерации и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых им решений.

***По горизонтали:***

1. Главой Правительства РФ является ... .
2. Освобождение от должности Председателя Правительства РФ одновременно влечет за собой отставку этого органа.
3. Этот принцип характеризуется тем, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.
4. Этот принцип включает в себя необходимую достаточную информированность общества о деятельности исполнительных органов.
5. Этот принцип состоит в организации государства, республиканской форме правления, при которых носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ.

## Перечень информационных ресурсов

### ***Основная литература***

1. Бондарчук Р.С. Актуальные проблемы конституционного права, М.: Знание, 2016.
2. Смирнов С.Н. История отечественного государства и права, М.: Проспект, 2015.
3. Кикоть В.Я. Введение в специальность «Юриспруденция» М.: Знание, 2016.
4. Смоленский М.Б. Основы права : учеб. пособие для спец. учеб. заведений, 5-е изд., испр. и доп. - Ростов н/Д : Феникс, 2017.

### ***Дополнительная литература***

1. Абашидзе А.Х. Казанские юридические школы, М.: Эксмо, 2016.
2. Гришко Н.Д. Конституционное право РФ, М.: Лаборатория книги, 2012.
3. Овсяян Ж.И. Гражданство в России, М.: Проспект, 2010.

**Интернет-ресурсы**

- <http://www.gov.ru/> — Официальная Россия
- <http://president.kremlin.ru/> — Президент Российской Федерации
- <http://www.government.gov.ru/> — Правительство РФ
- <http://www.arbitr.ru/> — Арбитражный суд
- <http://www.supcourt.ru/> — Верховный суд
- <http://www.youth.gov.ru/> — Конституционный суд
- <http://www.duma.ru/> — Государственная дума РФ
- <http://www.council.gov.ru/zd/zd.htm> — Совет Федерации
- <http://www.mvd.r/> — Министерство внутренних дел
- <http://www.medlux.ru/misc/minzdrav/> — Министерство здравоохранения
- <http://www.mid.ru/> — Министерство иностранных дел
- <http://www.ed.gov.ru/> — Министерство образования
- <http://www.scrf.gov.ru/> — Совет Безопасности
- <http://www.fsb.ru/> — Федеральная служба безопасности
- <http://www.fci.ru/> — Центральная избирательная комиссия
- <http://www.cbr.ru/> — Центральный банк