

*Зиязова А.И.,
студент
3 курс, Институт права
Башкирский государственный университет
Россия, г. Уфа*

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

***Аннотация:** в данной статье автор рассматривает историю становления и развития правового регулирования государственного управления в России. Автор в ходе анализа подчеркивает, что федерация основывалась с самого начала в большинстве своем непоследовательно, преимущественно повиновалась политической целесообразности, нежели чем стратегическим интересам. Оттого нынешний федерализм обладает переходной, еще полностью не сложившуюся, а следовательно, и непостоянную форму. Он находится под влиянием факторов как упрочивающих целостность государства, так и подтачивающих его. До сих пор существуют следствия первых лет реформирования, смягчавшего центральную и увеличивавшего региональную власть.*

***Ключевые слова:** государственное управление, правовое регулирование, федерация*

***Abstract:** In this article, the author considers the history of the formation and development of legal regulation of public administration in Russia. The author emphasizes in the analysis that the federation was based from the beginning in a largely inconsistent manner, mostly obedience to political expediency rather than strategic interests. Therefore, the current federalism has a transitional, not yet fully established and therefore non-permanent form. It is influenced both by factors that*

enhance the integrity of the State and undermine it. There are still the consequences of the first years of reform, which softened the central and increased regional power.

Keywords: *public administration, legal regulation, federation*

Российское государство в ее нынешних рубежах сформировалась на основе одной из республик СССР – Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР), лишившись при этом половины населения, половины экономических возможностей, 25% территории в наиболее благоприятных южных широтах, которыми обладала Российская империя, а потом и СССР до 1991 года. Как справедливо указывает Р.Т. Мухаев: «Государственность новой России формировалась в недрах СССР как орудие и следствие борьбы за власть в высших ее эшелонах» [6, с. 215].

Обоснованные и объективные основания для раскола СССР отсутствовали, кроме того, он не подтверждает мировую тенденции экономической и политической интеграции. Съезд народных депутатов РСФСР в июне 1990 года принял Декларацию о государственном суверенитете РСФСР, а 31 октября 1990 года Верховным Советом принят Закон «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР». Размещенные в РСФСР объекты союзной власти, которые управлялись общесоюзными организациями провозглашались ее собственностью; золотой и алмазный запасы, валютные фонды – достоянием союзных республик с определением долей каждой из них. РСФСР сообщила о праве на определенные объекты собственности, которые расположены на территории других союзных республик. Было запрещено выполнение любых документов органов государственной власти и управления СССР, которые связаны с конфискацией материальных и иных ценностей. Образовать комитет по управлению государственным имуществом вверялось Правительству РСФСР.

По факту Закон разламывал союзный Центр, перемещал под юрисдикцию России абсолютно все, что находилось на ее территории,

провозглашал разделение имущества СССР между союзными республиками. Вытекающими шагами отечественного руководства в данном курсе стали постановления Правительства РСФСР от 15 ноября 1991 года, в соответствии с которыми 20 ноября 1991 года обрывалось обеспечение финансами министерств и ведомств СССР, помимо тех, каковым была отдана доля функций управления. Причиной для подобных мер стало невыполнение обязательств органами СССР, которые предусмотрены Договором об экономическом сообществе. Так Л.Л. Захарова в своих трудах отмечает, что «по мере ликвидации министерств и иных органов государственного управления СССР имущество, находившееся в их пользовании, зачислялось в резерв Правительства РСФСР. Так как акции руководителей РСФСР по разрушению СССР осуществлялись до прекращения функционирования Союза, они являются антиконституционными и должны расцениваться в соответствии с действовавшими тогда правовыми нормами» [3, с. 134].

Законодательный орган РСФСР не принимал решения о выходе из СССР, хотя и имел на это право в соответствии с Конституцией СССР. В 1991 году был подготовлен к подписанию свежий Союзный договор, так его подписание провозглашалось не принудительным актом. Верховный Совет СССР постановлением от 29 августа 1991 года предложил республикам, как проявившим намерение подписать Союзный договор, так и не сформулировавшим готовности к его подписанию, заключить соглашения об экономическом, валютно-финансовом сотрудничестве, защите, экологической безопасности, охраны прав и свобод населения автономно от их нации.

Все же подписания новейшего Союзного договора не было, а главы трех республик (РСФСР, Украина, Белоруссия), которые собрались негласно, объявили 8 декабря 1991 года соглашение о создании Содружества Независимых Государств (СНГ). Настрой у народных депутатов данных республик был так повышен, что они практически единогласно, несмотря на различную принадлежность к партии, голосовали за денонсацию Договора об

образовании СССР от 1922 года, утвердили договор о создании СНГ и адресовались к каждому союзным республикам, попросив примкнуть к СНГ для выгодного в интересах каждого народов сотрудничества.

Руководители Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Молдавии, Украины, основываясь на решение своих парламентов, 21 декабря 1991 году подписали в Алма-Ате договор о создании СНГ, объявив, что с созданием СНГ СССР прерывает свое существование. Перед новоиспеченной, пусть и меньшей в размерах, по сравнению с предыдущей Россией, поднялась давняя проблема: как править громадной территорией.

М.С. Байнова отмечает: «В царской России была выстроена жесткая вертикаль исполнительной власти сверху вниз. СССР построил унитарное государство де-факто, но не де-юре. Унитарность придавала единая государственная идеология и руководящая и направляющая роль одной политической партии. Согласно же Конституции СССР союзные республики обладали широкими полномочиями и правами, вплоть до выхода из Союза. Предпринимались попытки найти оптимальный вариант взаимоотношений между Центром и регионами по вертикали и горизонтали – от жесткого централизма до совнархозов» [1, с.129].

В РСФСР наличествовали административно-территориальные единицы в границах целостного государства. Даже немногочисленные народы в местностях их компактного проживания располагали органами территориального управления с учетом межнациональных, исторических и прочих обычаев. Когда на постсоветском пространстве возник процесс разделения абсолютно всех, Российское государство могло пойти по необычному стезе, даже до конфедерации, потому как суверенитеты и предметы ведения раздавались по субъективным меркам. А.Н. Маркова в своих трудах указывает: «Тува, Татарстан, Краснодарский край, Дагестан независимо подписывали интернациональные соглашения и организовывали свои оборонные силы. Якутия сделала английский язык в качестве

официального. Бурятия, Карелия, Северная Осетия приняли законы, дающие право вводить чрезвычайное положение. Ингушетия отстаивала многоженство. Башкортостан признал суверенитет обособившейся грузинской территории – Абхазии. Многие главы регионов создали полностью подвластные им общественные структуры, получили контролирование над природными ресурсами, никому ни в какой форме не подчинялись, тратили бюджетные средства по собственному усмотрению, на денежные посты ставили родственников и доверенных лиц» [4, с. 215].

Наперекор популярной тенденции увеличения государственного регламентирования органы власти отбрасывали одну область за другой. Что не только развивало сепаратизм, а и организовывало на местностях благоприятные обстановки для расхищения бюджетных средств, увиливания от налогов и иных форм нелегального присвоения. Конфедерация непозволительна для России, потому что громадная территория, масса административных образований считаются удобным фактором и для раскола.

Однако, для унитарного управления уже отсутствует основа, условия. Оттого наилучшей формой государственности, условием оставления целостности государства и постоянства считается федерация. Конституционный Суд РФ указал, что термины «суверенитет», «субъект международного права» применимо к республикам в составе государства возражающими Конституции РФ. Федерация нужна для наилучшего совмещения интересов центра и республик, всевозможных организаций, отмены крайностей, то есть тирании центра и самоуправства регионального и национального сепаратизма, снабжения этнокультурного и религиозного плюрализма. Целостное политическое, правовое, экономическое пространство, целостные гарантии и правила обеспечения прав и свобод граждан являются отправными условиями жизни федерации. Федерализм не приемлет какие-либо государственные границы внутри страны, не естественные препятствия для перемещения граждан, товаров, капиталов,

способствует поддержанию рационального паритета в полномочиях основных властей и региональных. В.В. Моисеев: «Центр выполняет функции, которые не может выполнять субъект в отдельности или все вместе из-за отсутствия координации. Вмешательство центра в компетенцию субъекта федерации возможно по исчерпывающему перечню оснований в соответствии с конституцией или законом. Однако и субъекты федерации имеют свои органы власти, законодательство, налоговую систему и т.д. При балансе между центральными и региональными властями общество функционирует нормально, возможные разногласия устраняются через согласительные процедуры или суд» [5, с. 164].

Неустойчивый федерализм вызывает сепаратизм, при этом субъекты обретают такой «суверенитет», что добровольно не признают над собой центральные власти. Их главы держат под контролем законодательные органы власти, средства массовой информации, сдвигают на последний план демократические цели. Могущественная федерация не признает сепаратистских тенденций, потому как, обладая сплоченным прежде всего патриотическим мировоззрением, отрицает индивидуализм как идеологию, размывающую ответственность граждан перед государством и субъектов федерации. Повсеместно в федерациях центральная власть влияет на субъекты, обеспечивает лояльность и повиновение региональных властей, освобождая себя от ответственности за дела на местах.

Р.С. Мулукаев отмечает: «В высшем органе власти федерации обязательно представительство не только населения в целом, но и населения регионов, поэтому в федеративном государстве образуется двухпалатный парламент, который считается не только законодательным, но и представительным органом власти. Чем сильнее палата представителей регионов, тем реальнее федерация, и наоборот, если палата представителей безвольна, аполитична, то федерация становится формальной, т.е. на бумаге субъекты федерации самостоятельны, а на деле живут по указаниям сверху.

Основой формирования федеративных взаимоотношений в России послужили Федеративный договор и Конституция РФ» [6, с. 215].

Государство обладает своей конституцией и законодательством. У краев, областей, городов федерального значения, автономных областей, автономных округов есть свой устав и законодательство. Договор организовал отношения между регионами и Центром, размежевал компетенцию и предупредил дальнейший раскол государства. Проблемы, по которым не достигли соглашения, были отнесены к совместному ведению, все же они не были конкретизированы [2, с. 413].

Конституция РФ зафиксировала основные начала федеративного государства: «целостность правового поля (верховенство Конституции и федеральных законов, соответствие конституций республик и уставов иных субъектов РФ Конституции РФ); непоколебимость территориальной целостности государства, непозволительность односторонней трансформации положения субъекта РФ; целостность начал государственного строя; единство экономического поля (системы финансов, налогов, недопущение таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо прочих препятствий для свободного перемещения товаров, услуг, средств; ограничения перемещения могут вводиться только в соответствии с федеральным законом, если что необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей); равноправие субъектов РФ в отношениях с федеральным Центром и между собой» [8, с. 54].

Приняты основные конструктивные правовые документы, законы о собственности, бюджете, денежном обращении, разграничении предметов ведения и потенциалов между органами государственной власти многообразных уровней. Фиксируются права и ответственность за экономические и политические решения на различных уровнях управления, их ресурсная и экономическая база, механизм свободного прохождения административных «импульсов» и обратной связи от федерального Центра до

местного самоуправления. Формируется модель федеративного государства, отвечающая нынешним социально-экономическим и политическим условиям и учитывающая исторический опыт. В сплоченности составляющих федерацию субъектов Центр считается, прежде всего, политическим фактором. Он персонифицирует целостный суверенитет, соответствует соблюдению прав граждан. Никаких региональных суверенитетов не должно быть, как и гражданства отдельных территорий.

Федерация основывалась с самого начала в большинстве своем непоследовательно, преимущественно повиновалась политической целесообразности, нежели чем стратегическим интересам. Оттого нынешний федерализм обладает переходной, еще полностью не сложившуюся, а следовательно, и непостоянную форму. Он находится под влиянием факторов как упрочивающих целостность государства, так и подтачивающих его. До сих пор существуют следствия первых лет реформирования, смягчавшего центральную и увеличивавшего региональную власть. Продолжают сказываться факторы, которые угрожают единству России:

- непропорциональность между населением и территорией за Уралом;
- присутствие анклавных территорий;
- многогранность внутреннего и внешнего политического, экономического и геополитического положения государства;
- демонстрацию державами превосходства по уровню жизни, боевой силы и прочим параметрам;
- срастание интернационального и отечественного значительных капиталов;
- хаотичность и малосодержательность государственной региональной политики, в особенности в отношении Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока;
- политические амбиции руководителей.

После раскола СССР возникли идеи о создании Русской, Уральской, Дальневосточной республик. В СМИ открыто обсуждалась проблема получения сибирских и дальневосточных территорий за обязательства России иностранными кредиторами. Закон «О соглашениях о разделе продукции» уже ограничивает суверенитет: «иностранцам предоставлены полномочия по извлечению полезных ископаемых с распространением на их хозяйственную деятельность норм международного права» [2, с. 413].

В нынешнее время приведены в действие факторы, которые укрепляют централизованное начало, само существование привело к надобности корректировки федеративного устройства, для того чтобы не лишиться полностью ориентиров предстоящего. Г.В. Поляк отметил: «Централизованную власть удалось упрочить в результате следующих мероприятий:

- устранения несоответствий между федеральным и региональным законодательством;
- введения института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах с надзорными функциями;
- лишения глав региональной исполнительной власти статуса законодателей;
- назначения глав субъектов Российской Федерации Президентом РФ;
- принятия правового механизма федерального вмешательства в деятельность глав региональной исполнительной и представительной власти;
- увеличения доли средств, направляемых в федеральный бюджет» [8, с. 54].

Для окончания процесса выработки российской государственности нужно увеличивать и федеральную, и региональные власти, у любого уровня имеется своя компетенция, своя ответственность перед народом.

Помимо этого, в соответствии с теорией территориальной интеграции, основным центростремительным фактором считается государственная идея.

СССР формировался, до того времени как у общества имелась единая мировоззренческая цель, четкая перспектива. Первые же шаги во время перестройки по их развенчанию обессилили государство, пробили бреши, которые казались совершенно невыносимыми. России необходима национальная идея, устанавливающая стратегию и пути формирования государства и связывающая устои страны.

Приходим к выводу, что в России запрещено основывать систему управления абстрактно, согласно соображениям об совершенной демократии, полагаясь на неуправляемое возбуждение инициативы предпринимательства. Две трети территории государства – Север и зоны рискованного земледелия, которые требуют крупных затратных инфраструктур, транспортной сети. Устойчивое функционирование и воспроизводство хозяйства государства, даже только лишь того, что требует действенной системы государственного управления по вертикали и горизонтали, строгой централизации бюджетных средств, консолидации общества на основе решения определенных задач. Методы государственного управления вместе должны обеспечить функционирование хозяйственного механизма; формирование социальной, экологической и иных сфер, где рыночные отношения нецелесообразны и нерезультативности; упрочение российской государственности и позиций государства в мире.

Список использованных источников:

1. Байнова М.С. История государственного управления в России: учебное пособие. М.: Директ-Медиа, 2016. - 129 с.
2. Главные политические документы 20 века. М.: Директ-Медиа, 2016. – 413 с.
3. Захарова Л.Л. История государственного управления в России: учебное пособие. Томск: Эль Контент, 2012. - 134 с.

4. Маркова А.Н., Федулов Ю.К. История государственного управления в России: учебник. М.: Юнити-Дана, 2015. – 215 с.
5. Моисеев В.В. История государственного управления России: учебное пособие. М.: Директ-Медиа, 2014. – 164 с.
6. Мулукаев Р.С. История отечественного государства и права: учебник. М.: Юнити-Дана, 2015. – 215 с.
7. Поляк Г.Б. История России: учебник. М.: Юнити-Дана, 2015. – 187 с.
8. Ситников Ю.Д. История развития Конституции Российской Федерации. М.: Лаборатория книги, 2010. - 54 с.
9. Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (с посл. изм. и доп. от 05 апреля 2016 г. № 104-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1, ст. 18.